

4.12 Il costo del personale.

Nella tabella sono posti in evidenza i dati relativi alla spesa del personale delle istituzioni sottoposte a controllo del costo del lavoro. In particolare, sono state riportate le indicazioni di carattere finanziario riguardanti sia la "componente fissa" sia la "componente accessoria" della retribuzione.

Tabella 16
(importi in migliaia di lire)

ANNO	Competenze fisse	Competenze accessorie	Retribuzione lorda	Costo personale	Costo lavoro
1998	1.571.041.082	206.727.795	1.777.791.415	2.505.693.132	2.623.011.400
1999	1.595.553.470	212.912.727	1.808.466.197	2.496.387.551	2.577.502.717

Nella prima colonna viene riportata la spesa per le retribuzioni al lordo, così come risultano esposte nei conti annuali 1998 e 1999; inoltre, è evidenziata la relazione sussistente tra le voci richiamate e quelle del "costo del personale" e del "costo del lavoro".

Le retribuzioni al lordo incidono, nell'anno 1998, nella misura del 70,74%, rispetto al costo del personale.

Concentrando l'attenzione sulla composizione di esso si nota come la quota fissa incide, sempre nel 1998, nella misura dell'88,37% sulla retribuzione lorda.

L'incidenza della componente accessoria presenta una tendenza, in linea di massima, a una debole flessione restando non confermata, anche in questo comparto, la tendenza già posta in evidenza nel 1998 rispetto al 1997.

I dati esposti in dettaglio, riguardanti la retribuzione lorda erogata, consentono, poi, di sviluppare approfondimenti che il dato se globalmente considerato non consente.

Tabella 17
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed amm.ni autonome	1998		1999	
	Comp.fisse	Comp.access.	Comp.fisse	Comp.access.
Monopoli di stato	317.613.191	61.263.662	303.786.416	58.637.429
A.I.M.A.	15.983.093	2.503.129	14.103.786	2.158.245
Cassa DD.PP.	25.694.773	6.330.378	25.065.975	6.329.400
Vigili del Fuoco	1.211.750.025	136.603.226	1.252.597.293	145.787.653
Totale	1.571.041.082	206.727.795	1.595.553.470	25.065.975

Nel 1999 il costo del personale per l'intero comparto ammonta a 2.512.852.410 milioni (+ 8,1% rispetto all'anno 1997).

4.13 La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale.

Nell'anno 1997, tenuto conto della forza lavoro media sia dei dirigenti sia del personale appartenente ai diversi livelli, è stato possibile pervenire alla messa a punto dell'indicatore in grado di quantificare la spesa media relativa alla retribuzione lorda riferibile al personale del comparto.

Tabella 18
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni autonome	Personale dirigenziale (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	137.296	40.273
A.I.M.A.	103.704	44.279
Cassa DD.PP.	145.441	59.136
Vigili del Fuoco	89.315	43.258
Media comparto	118.939	42.736

Avuto riguardo al personale dirigente è possibile porre in evidenza alcuni fenomeni che sembrano da riconnettersi anche alla specificità della missione istituzionale svolta:

- le istituzioni che si discostano in maniera positiva dalla media risultano essere la Cassa DD.PP. (+ 13%) e l'Azienda dei Monopoli di Stato (+ 11%), ambedue rientranti nell'area delle organizzazioni a spiccata connotazione economico-finanziaria;
- le istituzioni che presentano, nell'ordine, uno scostamento in negativo rispetto alla media sono quelle dell'AIMA e dei Vigili del Fuoco, anche se, per quest'ultima amministrazione, il conto annuale non sembra porre in evidenza una serie di costi (ad. es., l'alloggio di servizio).

Lo stesso andamento può essere registrato avuto riguardo al personale non dirigenziale: lo scostamento dalla media in positivo viene individuato sempre in capo al personale della Cassa DD.PP., mentre in quello negativo rientra il personale dei Monopoli di Stato.

Le considerazioni espresse, trovano nel 1998, in alcuni casi conferma; mentre, si nota un sostanziale allineamento del livello della retribuzione lorda media della dirigenza del Corpo dei VV.F. a quello del personale con identica qualifica delle altre istituzioni.

Tabella 19
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni autonome	Personale dirigenziale (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	120.483.763	44.016.573
A.I.M.A.	80.979.141	43.677.783
Cassa DD.PP.	126.435.583	59.055.118
Vigili del Fuoco	124.878.210	44.618.307
Totale	120.216.151	44.228.906

4.14 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento (forbice) della retribuzione del personale dirigente.

La spesa che viene sostenuta in termini assoluti dal comparto per remunerare il personale con qualifica dirigenziale si attesta sui 29.497.793 miliardi.

Tabella 20

Aziende ed Amm.ni autonome	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media pers. 1997	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media pers. 1998
Monopoli di Stato	3,4	2,9
A.I.M.A.	2,3	1,8
Cassa DD.PP.	2,4	2,1
Vigili del Fuoco	2	2,8
Media comparto	2,5	2,7

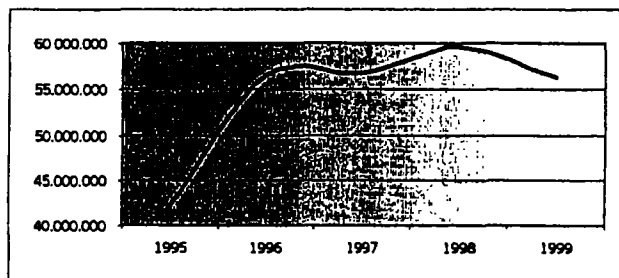
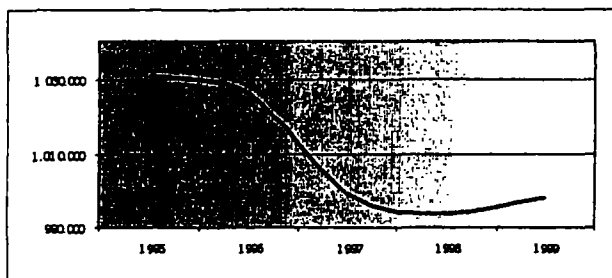
Di sostanziale interesse si dimostra il tasso di scostamento del livello retributivo medio di cui sono destinatari i quadri dirigenti da quello, anch'esso medio, che remunera il fattore lavoro del personale non dirigenziale.

In linea di massima non si rivela l'insorgenza di alcuna rilevante anomalia dalla posizione media elaborata; l'unica eccezione sembra essere costituita dalla posizione di cui gode la dirigenza dei Monopoli di Stato (con il suo 3,4 nel 1997, sceso al 2,9 nel 1998).

Si rivela utile, ai fini di una valutazione complessiva della politica retributiva concretamente attuata, porre in evidenza il peso che ha la quota accessoria del salario sulla retribuzione percepita dalla dirigenza.

Capitolo V

IL PERSONALE DELLA SCUOLA



SINTESI

Il settore in esame evidenzia, come elemento peculiare, un momento di profonda innovazione, segnato dalla preparazione della cd. scuola dell'autonomia, caratterizzata dalla soggettività giuridica delle Istituzioni scolastiche. Da ciò consegue una riorganizzazione della rete di erogazione del servizio e l'individuazione di adeguate risorse umane e finanziarie: allo stato il comparto mostra un significativo ricorso al personale a tempo determinato, con le connesse criticità organizzative all'inizio delle attività scolastiche, una dinamica retributiva non ancora collegata in maniera soddisfacente al merito ed al risultato, la carenza delle risorse da destinare alla formazione e, ancora, un'elevata spesa per il personale, se rapportata a ciascun alunno, a causa della dispersione sul territorio dei singoli istituti.

5.1 Premessa

Il presente paragrafo riguarda il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente dall'Amministrazione scolastica ed appartenente al comparto di contrattazione così individuato dall'art.8 del contratto collettivo nazionale quadro del 2 giugno 1998. Va ricordato che il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario¹ nel biennio 98\99 (al quale si riferisce la presente relazione) era ancora, per la parte quantitativamente più rilevante, soggetto di rapporto di lavoro instaurato con gli enti locali, risultando però inserito, con vincolo di carattere funzionale, continuativo e stabile, nell'organizzazione amministrativa in esame; detto personale è transitato, quasi parallelamente alla stipula del nuovo contratto collettivo nazionale lavoro per gli anni 1998-2001, nei ruoli organici della scuola con decorrenza 1 gennaio 2000. Da tale data, 70.386 unità (per un totale di 216.966 dipendenti addetti alle funzioni in questione sempre con riferimento a tale periodo) sono entrate a far parte dell'organico del comparto. Di conseguenza, per l'anno finanziario 2000, gli oneri retributivi di detto personale gravano sul bilancio dello Stato, con conseguente riduzione dei trasferimenti a favore degli enti locali. Va altresì avvisato che i dati che vengono qui elaborati traggono fonte in gran parte, dal Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato e dalla Banca dati di questa Corte, ove non diversamente avvertito, e dal Sistema Informativo del Ministero della P.I.²: in taluni casi, si è fatto riferimento a rilevazioni dell'ISTAT e dell'OCSE. Si ritiene che l'ausilio integrativo di altri centri di registrazione ed elaborazione di dati, oltre ad un positivo riscontro - quale momento di controllo e di vaglio di veridicità del materiale conoscitivo - rappresenti una completezza di significatività degli indici e degli indicatori forniti, dando la possibilità di meglio comprendere quelli, precipuamente a carattere finanziario, secondo la finalità della presente relazione, rilevati ed elaborati da questa Corte e dalla Ragioneria generale. Si segnala, poi, che il raffronto fra dati del Conto Annuale e quelli del Sistema della Pubblica Istruzione, ove omogenei, non evidenziano significative discrepanze, salvo qualche non sensibile scarto; il fenomeno è spiegabile considerando che le rilevazioni del CA si riferiscono al termine dell'anno solare (31.12.1997, 31.12.1998), mentre quelli del SIMPI rappresentano rilevazioni consolidate alla data del 15 febbraio 1999 (oppure, in taluni casi, effettuate all'inizio dell'anno scolastico), con esclusione, poi, del personale collocato fuori ruolo ed utilizzato in compiti all'estero o in attività di tirocinio e del personale delle Accademie e dei Conservatori.

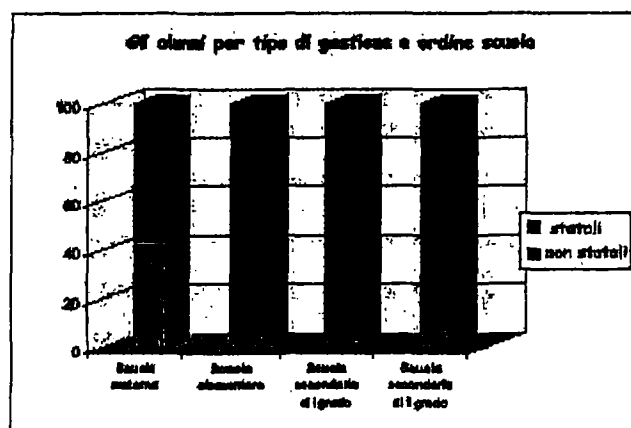
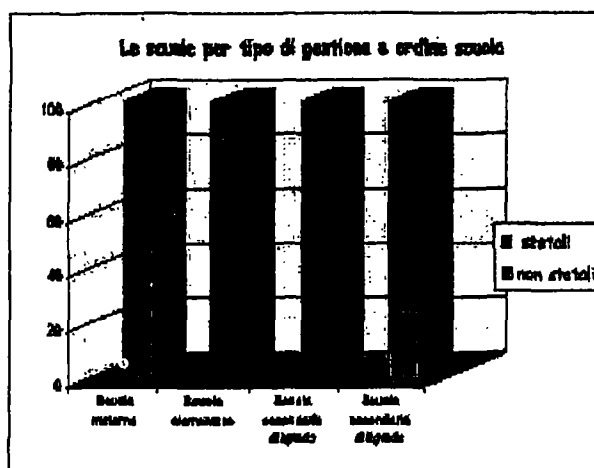
5.2 L'ambito del settore e le riforme in atto

Le specifiche professionalità dell'area si inquadrano in tre profili funzionali, relativi alla specifica dirigenza scolastica, alla funzione docente, ed all'area dei servizi generali, tecnici ed amministrativi (A.T.A.). E' esclusa dal comparto in esame la funzione ispettiva, ora inquadrata in un ruolo unico e non più suddivisa in ripartizione periferica e centrale, figura professionale afferente, come il restante personale del

¹ In seguito contraddistinto dall'acronimo A.T.A.

² In seguito CA e SIMPI.

Ministero della P.I., al comparto di contrattazione dei ministeri. La funzione ed il ruolo del personale in esame, gli aspetti finanziari ed economici dell'esercizio degli stessi non possono essere concretamente valutati se non si tiene conto della radicale riforma che vede protagonista – nell'attualità – il settore in questione. In primo luogo, le scansioni temporali dell'offerta educativa sono state oggetto di revisione con il programmato mutamento dei cicli scolastici³ (da tre a due, con una rinnovata importanza conferita alla formazione professionale; deve anche essere rammentata l'elevazione dell'obbligo scolastico⁴), in secondo luogo va ricordata la ridefinizione del "sistema scuola" costituita dalle scuole pubbliche e dalle scuole definite paritarie con la previsione di una dialettica e di una concorrenzialità finalizzata al reciproco stimolo nell'offerta formativa. E' utile rilevare che le scuole statali ed il relativo personale, nel generale quadro dell'erogazione del servizio scolastico rappresentano la massima parte di questo, coprendone una quota del 72%. Gli alunni, poi, che frequentano la scuola pubblica, costituiscono l'83% della popolazione scolare. I frequentanti la scuola privata, si aggiunge, sono in gran parte iscritti a scuole materne o elementari.



³ Legge 10 febbraio 2000, n. 30.

⁴ Legge 20 gennaio 1999, n. 9.

Momento cardine, e presupposto per realizzare la trasformazione in divenire, è la strutturazione di un "sistema delle autonomie" relativo alle Istituzioni scolastiche: perno della stessa 'è l'attribuzione della personalità giuridica alle singole scuole, con la correlata identità formativa di ciascuna di esse, inserita in una rete di relazioni interne all'organizzazione amministrativa di appartenenza ed esterne alla medesima, centro di imputazione giuridica e di elaborazione di valori formativi. L'autonomia rende le Istituzioni scolastiche soggetti, oltre che destinatari, necessariamente partecipi di un profondo rinnovamento, di natura organizzativa, di contenuti del servizio, di stato del personale. Sottacendo, per l'estraneità alle finalità della presente relazione i profili di innovazione di carattere culturale e didattico, si segnala che, per ciò che interessa le modifiche relative all'articolazione amministrativa ed al personale preposto al suo funzionamento, queste si muovono nel senso A) di una specificazione concreta del più volte menzionato concetto di autonomia, che, partendo da una precisa definizione delle competenze e dei ruoli del dirigente scolastico, degli Organi collegiali, del personale docente e di quello amministrativo si qualifica come predicato di soggettività giuridica, gestionale, di scelta di offerta formativa; particolare accento, per quanto attiene la presente relazione, va posto sull'autonomia finanziaria - tradotta in un'assegnazione di fondi ordinaria (determinata in maniera uniforme secondo parametri fissi) ed una perequativa, in relazione a particolari e specifiche esigenze - e contabile, ancora da delineare sulla base di una necessaria nuova regolamentazione; B) di una riorganizzazione della rete scolastica, sensibile alle esigenze territoriali, alla nuova dimensione del rapporto centro-periferia ma anche, parimenti, ai canoni dell'efficienza e della razionalità gestionale individuando le istituzioni da ritenersi sottodimensionate e procedendo ad un'aggregazione delle stesse rendendole più aderenti alla richiesta educativa, con specifico riferimento al contesto sociale in cui operano⁵; C) dell'impulso all'azione formativa e di aggiornamento del personale, in particolare nelle prospettive offerte dalle nuove tecnologie e dalla multimedialità⁶; D) del decentramento amministrativo congiunto a quello politico, con conferimento di compiti alle Regioni ed agli Enti locali, così da definire un forte radicamento della scuola con il territorio⁷.

Va ancora detto che, in data 3.5.1999, con certificazione della Corte dei conti in data 24.5.1999, è stato stipulato il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro (di cui già poc'anzi si è dato cenno), valevole per il quadriennio 1998/2001. Molteplici clausole di esso consolidano e svolgono gli obiettivi progettuali di rinnovamento del comparto. Particolare rilievo assume la contrattazione integrativa, nazionale e locale, nel quadro della concreta possibilità di esplicazione di autonomia delle singole scuole, della definizione dei poteri-doveri del capo di istituto, della presenza di una pluralità di soggetti interpellati.

5.3 Il personale

Come evidenziabile dalle tavole allegate, il personale complessivo, del settore in esame raggiunge - al 31.12.98 - la cifra complessiva di 989.976 unità, di cui 906.319 a

⁵ Art.1, comma 20, legge 28 dicembre 1995, n.549; DPR 2 marzo 1998, n.157

⁶ Art.282 del D.Lgs 297/94; CM n.99 del 7 aprile 1993

⁷ Legge 59/97, D.Lgs 31 marzo 1998, n.112

tempo indeterminato, a fronte di una previsione organica di 909.793 dipendenti. La variazione percentuale annua, in termini assoluti, segna una diminuzione dello 0,87 %. Il rapporto fra personale di ruolo a tempo indeterminato e la dotazione organica segna un tasso di copertura del 97%, dato che segna una diminuzione percentuale rispetto al periodo precedente. Benchè il numero dei posti in organico risulti minore rispetto a quello dell'anno precedente, la percentuale di copertura dello stesso è diminuita di due punti (era, nel 1997, del 99%) a motivo, come di vedrà, del maggior numero dei cessati dal servizio rispetto ai nuovi assunti, limitati nel numero per l'assenza, nel periodo di riferimento, di procedure concorsuali. Il dato va osservato anche, come sopra cennato, nel quadro del programma di riorganizzazione della rete scolastica, volta a coniugare economia ed efficienza delle istituzioni operative della stessa, unitamente al fenomeno della riduzione del numero degli alunni. L'art. 51 del D.Lgs 297/94, infatti, introduce il ricorso a piani pluriennali di razionalizzazione dell'organizzazione delle risorse umane e materiali della scuola, con il conseguente graduale ridimensionamento delle unità scolastiche, il perseguimento dell'ottimale distribuzione delle istituzioni formative sul territorio, un sempre più aderente rapporto fra domanda di istruzione e predisposizione delle condizioni necessarie per garantire efficacia al servizio scolastico, con particolare riferimento alle zone più interessate dal fenomeno della dispersione. In termini assoluti, nell'anno scolastico i posti assegnati al personale docente hanno raggiunto la cifra di 741.437 per 7.590.892 alunni, suddivisi in 370.260 classi. Il rapporto fra gli alunni con le classi e la dotazione organica è, rispettivamente, di 23,13 e 11,34 per le scuole materne, 18,20 e 10,12 per le elementari, 20, 85 e 9,60 per le scuole medie e, infine, 22,28 e 10,46 per le secondarie di II grado⁸.

	Alunni \bambini	Classi\ Sezioni	Posti
Scuola materna	915.011	39.557	80.666
Scuola elementare	2.570.064	141.216	253.857
Scuola secondaria di I grado	1.686.408	80.887	175.605
Scuola secondaria di II grado	2.419.409	108.600	231.309
Totale	7.590.892	370.260	741.437

Il raggiungimento di obiettivi economici è poi oggetto di specifica disposizione di legge⁹, per ottemperare alla quale - anche considerando che la determinazione rigida della struttura delle cattedre si pone in contrasto con l'esercizio dell'autonomia didattico-organizzativa¹⁰ degli istituti scolastici - il Ministero della Pubblica Istruzione, di concerto con il Ministro del Tesoro e della Funzione Pubblica ha determinato¹¹ la consistenza numerica del personale al 31.12.97, prevedendo l'entità del personale stesso prima al 31.12.1999 e poi riaggiornando la previsione sino al 2001¹², così come riassumibile dalle tabelle allegate.

⁸ Fonte SIMPI

⁹ Art. 40, commi 1 e 6 della legge 27 dicembre 1997, n.449, che impone, al termine del 1999, la riduzione del numero dei dipendenti del comparto scuola del 3 per cento rispetto a quello rilevato alla fine del 1997

¹⁰ Art.21, commi 8 e 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59

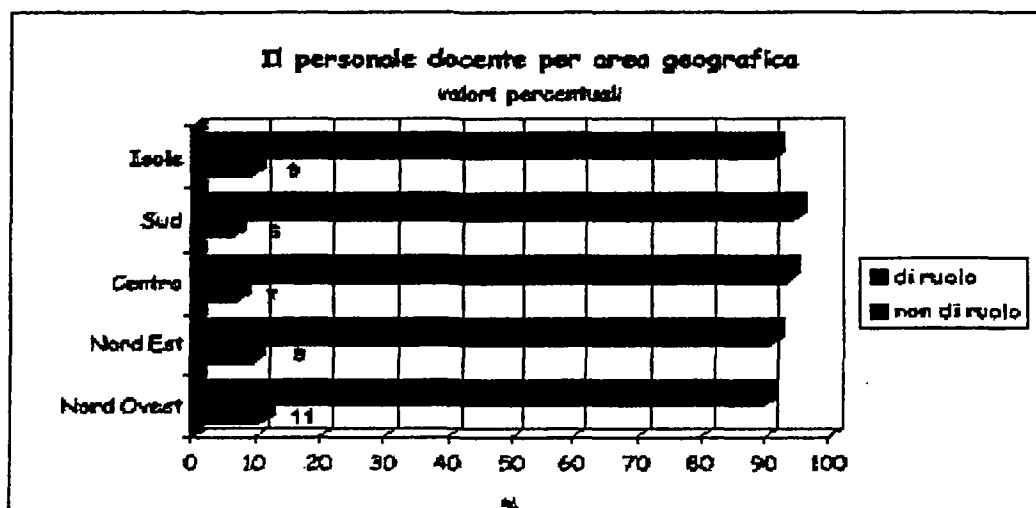
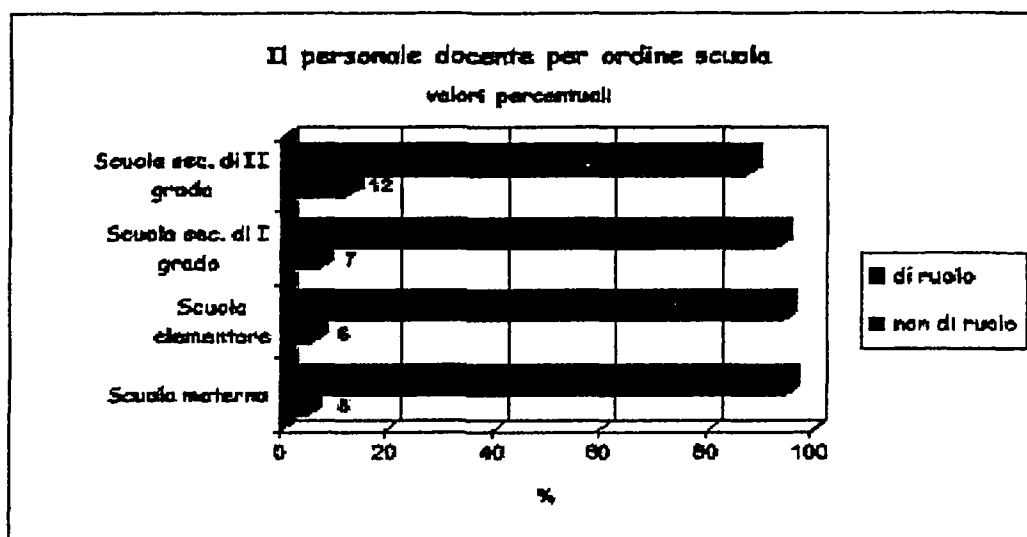
¹¹ Decreto Interministeriale n. 330 del 24 luglio 1998, Legge 5 maggio 1999, n. 124.

¹² Decreto Ministeriale n. 200 del 10 agosto 2000.

5.4 Il personale a tempo determinato

Sempre rilevante, e quasi endemica disfunzione del settore è il ricorso al personale a tempo determinato (in particolare sono in elevato numero supplenze, annuali o sino al termine delle attività didattiche, relative alla funzione docente); nell'evidenziare che questo dato indica difficoltà nel corretto dispiegarsi di una necessaria continuità didattica va però menzionato che, nel corso del 1999\2000 si è dato corso ad un impegnativo programma di procedure concorsuali, riservate ed ordinarie, finalizzate all'immissione in ruolo dei vincitori; alla prevedibile lunghezza delle menzionate procedure si affianca l'intenzione governativa di scadenzare la concreta effettuazione della stessa: solo in data 23.11.2000 è stato emanato il Decreto Ministeriale¹³ che prevede l'assunzione di 45.000 unità, 35.000 docenti e 10.000 amministrativi. Al 31.12.98, è quindi in numero elevato il personale assunto con contratto a tempo determinato, equivalente alla cifra di 106.655, di cui 77.873 donne, cifra quasi equivalente a quella registrata al 31.12.1997, pari a 106.230 unità. Nell'ambito della classe docente, l'assunzione cd. annuale ha riguardato 17.336 unità mentre quella legata alla durata dell'anno scolastico ha comportato l'impiego di 48.518 insegnanti. E' evidente il risparmio finanziario derivante da una temporanea copertura dei posti organici vacanti (i docenti non annuali non hanno retribuzione per i mesi estivi mentre per quelli cd. annuali il relativo contratto ha, in realtà, una durata di 11 mesi): sul piano del rispetto del principio di eguaglianza e del pari trattamento fra soggetti svolgenti eguale funzione il fenomeno - considerato che il cd. "precariato" è caratterizzato, nella sua prassi, da una ripetizione di contratti lungo una serie di annualità, contratti stipulati all'inizio dell'anno scolastico fra il prestatore di lavoro, docente (per la stragrande maggioranza) o A.T.A e l'Amministrazione - si presta a censure. L'indice di stabilità di impiego, ovvero il rapporto fra personale a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, è, di conseguenza, con un numero indice di 9 (9 dipendenti a t.ind. per uno a t.d.), che evidenzia la forte presenza dell'ultima tipologia di personale dipendente. Il dato viene in rilievo dai seguenti grafici.

¹³ Decreto n. 262 del 23 novembre 2000



5.5 La riorganizzazione della rete scolastica, l'innalzamento dell'età dell'obbligo e la riforma dei cicli

L'obiettivo di individuare il corretto parametro dimensionale delle istituzioni scolastiche e di ridurre il fenomeno delle diseconomie da sottodimensionamento è particolarmente importante: basti pensare che l'attuale numero degli alunni è inferiore del 12% rispetto al numero di 8.440.000 rilevato nell'anno scolastico 1989\90; il fatto che, però, la scuola materna abbia avuto un incremento di 30.000 unità rispetto all'anno precedente segna un'inversione di tendenza di cui si deve tener conto in sede di programmazione dell'organizzazione della riforma dei cicli scolastici così come debita

importanza deve essere attribuita all'innalzamento dell'obbligo scolastico¹⁴. Il servizio scolastico è stato erogato tramite 12.261 Istituzioni, comprensive di 42.400 punti di attività, con una media - nell'ambito di realtà diversificate - di 176 alunni per scuola.

5.6 Il personale femminile

Un esame rivolto al profilo della componente femminile nel settore evidenzia significative peculiarità, sulle quali pare opportuno fornire elementi conoscitivi per numerose riflessioni che gli stessi inducono. Innanzitutto, il rapporto uomo/ donna presenta una preponderanza dell'elemento femminile nella scuola (tre donne ogni uomo; 76% di indice di presenza): tale rilevazione si presenta in contrapposizione con gli altri settori dell'amministrazione statale, ove il rapporto volge in senso inverso. Per maggior dettaglio, va precisato che rimane stabile la quasi totale femminilizzazione nell'ambito dell'attività scolastica verso l'infanzia, e, inoltre, che si registra comunque un processo di crescita della componente femminile anche nelle scuole superiori, con una tendenziale maggior presenza femminile nel settore della dirigenza. L'area prediletta appare essere l'ambito linguistico letterario (80%) con minor incidenza nel settore scientifico tecnologico (50%). Le tabelle ed i grafici allegati illustrano visivamente quanto poc'anzi detto.

5.7 La funzione dirigenziale

Il settore dell'attività dirigenziale in senso lato vede in atto, come già preannunciato, l'attribuzione di nuovi compiti, correlati all'instaurarsi dell'autonomia scolastica, alla figura direttiva, con funzione di capo di Istituto nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica; è stata, infatti, si ripete, attribuita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto¹⁵: I dirigenti così individuati sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale ed il loro operato è soggetto a valutazione, effettuata da apposito nucleo di verifica inserito nel quadro dell'amministrazione scolastica regionale connessa al raggiungimento dei risultati. E' affidata al dirigente scolastico la gestione unitaria dell'istituzione, la legale rappresentanza della stessa, la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali; il medesimo ha, altresì, la cura dell'ottimale raggiungimento dei risultati del servizio, ottenuta con lo strumento della direzione, del coordinamento e dell'impulso delle risorse umane e culturali. Ancora, se il capo di istituto si presenta come figura motrice del processo di gestione dell'autonomia, tale ruolo di compendia in accresciute competenze e doveri decisionali, con correlata assunzione di responsabilità: ciò si specifica nella definizione di modelli di azione di razionalità decisionale, di valorizzazione delle risorse umane, di assunzione di responsabilità da risultato secondo i parametri dell'efficienza ed efficacia, di instaurazione di corrette e positive relazioni e di momenti comunicativi tra i soggetti dell'autonomia. Il raggiungimento dello "status" di cui si sono forniti i tratti - specificamente legato alla creazione dell'autonomia scolastica ed all'incremento della

¹⁴ Legge n. 15 del 1999

¹⁵ D.Lgs. 6 marzo 1998 n.59

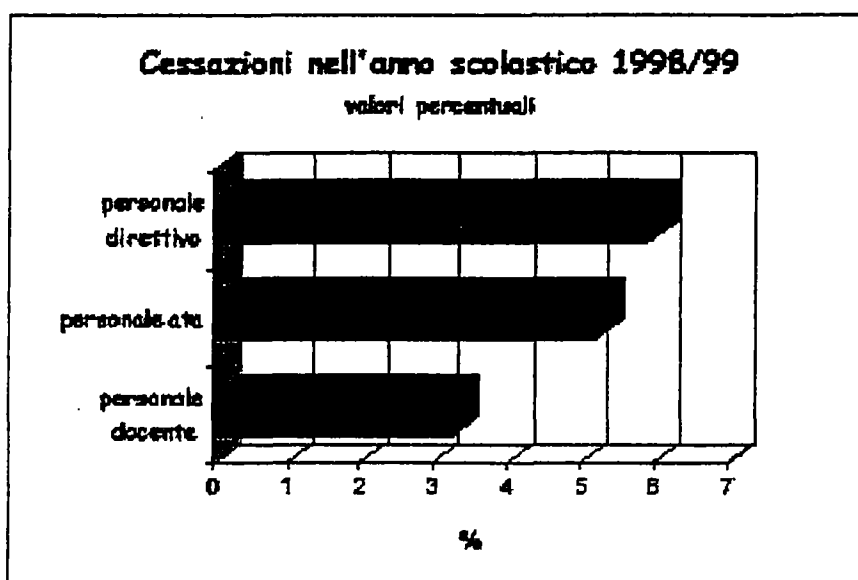
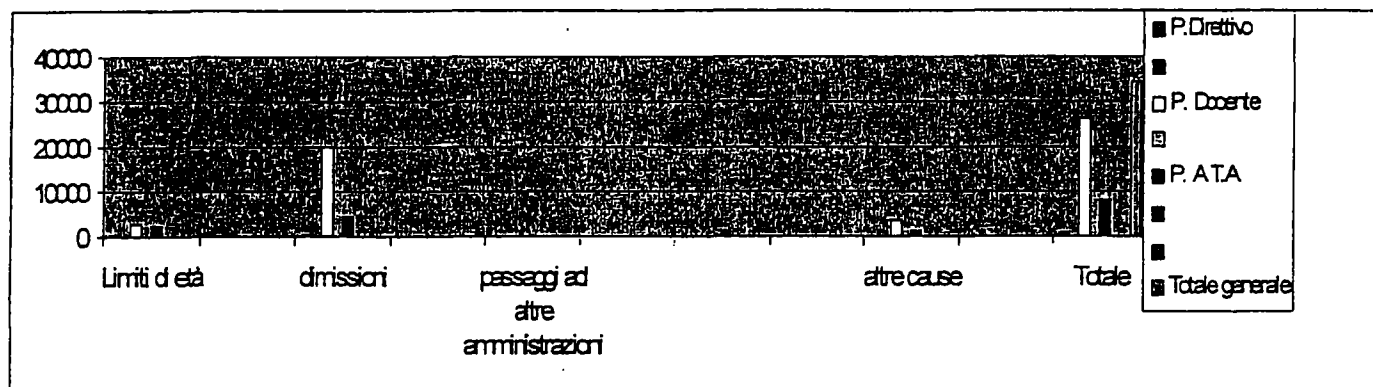
efficienza delle risorse - trova però i suoi prodromi nella collocazione normativa dei capi di istituto prima della riforma (ancora in via di attuazione nel biennio di riferimento della presente relazione) che ha introdotto l'autonomia delle Istituzioni scolastiche e lo stato dirigenziale dei preposti ad esse, ove si può individuare, sotto l'aspetto funzionale, una specifica area di dirigenza scolastica, con compiti di rappresentanza, di promozione e di coordinamento dell'attività didattica, benchè il personale addetto alle relative mansioni godesse di una posizione analoga a quella del personale direttivo degli altri comparti.

Rientrano in tale area i direttori didattici, i presidi delle scuole e istituti di istruzione secondaria e artistica, i rettori e vicerettori dei convitti nazionali, le direttrici e le vicedirettrici degli educandati femminili, i direttori ed i vicedirettori delle scuole speciali dello Stato, i direttori dei conservatori di musica e delle accademie nazionali di arte drammatica e di danza. La dotazione organica prevista per il 1998 è di 12.484 posti: di questi, ne sono stati ricoperti 10.739, con un tasso di copertura dell'86% e con un rapporto, con il restante personale, di 1 a 93 unità. Rispetto al 1997, il numero dei dirigenti è sceso del 7%. Il carente livello di copertura organica non è dato assolutamente negativo, considerato che, parallelamente all'attribuzione di una qualifica dirigenziale spiccatamente connotata da requisiti di professionalità gestionale, vi è un programma di razionalizzazione degli istituti, con un decremento di 1500 posti, fino ad arrivare, con l'instaurazione completa del regime di autonomia, a 10.276 unità di organico. L'attuazione della riforma dei cicli comporterà ulteriori modifiche in questa direzione.

5.8 Il ricambio del personale

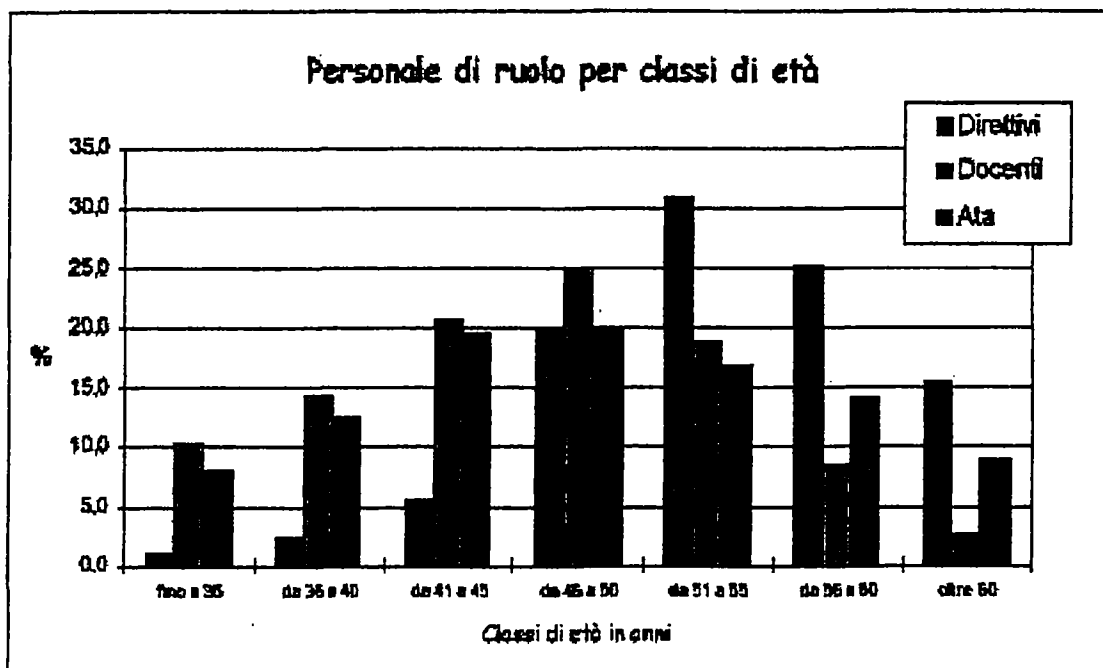
Il personale cessato al 31.12.1997- 98 tocca la cifra totale di 34.573, dato in sensibile riduzione (del 50%) rispetto al precedente periodo di riferimento (65.564 unità): di questa, 5.329 sono cessati per limite di età, 24.403 per dimissioni, 4835 per altre cause (licenziamenti, decessi), 11.568 per trasferimenti legati alle disposizioni sulla mobilità. Di contro, con le prescritte procedure concorsuali sono state assunte 27.710, (30.956) unità con un tasso di ricambio negativo dello 0,71% mentre la normativa sulla mobilità ha comportato l'acquisizione di soli 8 dipendenti. Il tasso di sostituzione del personale stabile è dello 0,8, per unità cessata, con un tasso di sostituzione per mobilità dello 0,0.

QUALIFICA	Limiti di età	Dimissioni	Passaggi ad altre amministrazioni	Altre cause	Totale
P. Direttivo	229	393		72	694
P. Docente	2.729	19.803	6	3.525	26.063
P. A.T.A.	2.371	4207		1.238	7.816
Totale generale					34.573



5.9 L'età

I bassi valori assoluti del ricambio del personale si spiegano osservando i dati relativi all'età dello stesso, sia anagrafica che di anzianità di servizio: il maggior numero di dipendenti ha, infatti, un'anzianità tra i 21 ed i 25 anni (212.946) e tra i 16 ed i 20 anni (217.211), mentre il numero dei dipendenti che ha superato i 30 anni di attività è pari solo a 32.361 unità. In termini anagrafici la fascia di età di maggior densità è quella fra i 40 e i 55 anni. Si spiega così il fenomeno di un'amministrazione poco dinamica nel rinnovamento e probabilmente tendente ad atteggiamenti e comportamenti consolidati, ove il personale di giovane età è da rinvenirsi principalmente all'interno del cd. "precariato".



5.10 L'utilizzazione del "part-time"

Per quanto attiene l'utilizzo dell'istituto del part-time¹⁶, vanno in gran parte riprese le notazioni effettuate in occasione della precedente relazione relativa al biennio 97\98, circa la necessità di assicurare continuità alla funzione didattica - necessità che comporta l'obbligo di raccordo con l'articolazione oraria delle cattedre¹⁷ - e la considerazione dei rischi che conseguono all'utilizzazione del rapporto di lavoro in esame nel comparto scuola, ove, se da un lato lo stesso può giovare ad un piano di riduzione di organico in termini di ore lavorative prestate, dall'altro possono presentarsi difficoltà nell'attività degli istituti scolastici ed un incremento del personale a tempo determinato.

Il personale che ha fatto ricorso a questa tipologia di modifica di rapporto di lavoro ammonta a 8513 unità dato non di particolare rilievo in termini assoluti per il comparto in esame. Va però segnalato l'incremento non insignificante (15%) rispetto al precedente periodo (6787 unità al 31.12.1997) con 8495 dipendenti che hanno fatto ricorso alla forma che consente una riduzione dell'orario entro il 50% e solo 18 unità che hanno scelto una riduzione oltre il 50%. La percentuale è dello 0,8% nella prima ipotesi, nulla nella seconda. L'interpretazione del fenomeno descritto è riconducibile, con riferimento al basso numero in termine di valore assoluto, al motivo della peculiare

¹⁶ Significative modifiche sono state introdotte, in merito, dalle leggi 28.12.1996, n. 662 e 28 maggio 1997, n.140

¹⁷ art.10 OM n.446 del 22.7.1997

modalità di prestazione lavorativa, di difficile attuazione dovendosi per necessità apportare limitazioni sia sulle possibilità di fruizione sia circa i soggetti che possono goderne e risultando complesso il coordinamento della prestazione "part-time" con le scansioni temporali delle restanti prestazioni lavorative; d'altro, canto va sottolineata - così spiegandosi il non insensibile aumento relativo - l'emersione di una maggiore capacità, in relazione alle nuove possibilità di modulare, anche in tempi di orario e di utilizzazione del personale, la dinamica di corresponsione dell'offerta formativa collegata alla nascente autonomia. Sotto il profilo dell'utilità del personale, si segnala che l'istituto, oggetto di incentivazione ed agevolazione da parte del Ministero della Pubblica Istruzione¹⁸, non genera, per il settore, economie di spesa: bisogna altresì ricordare un ambito ove lo stesso può risultare proficuo, riguardante i soggetti che, contestualmente acquisendo il trattamento pensionistico, invece di chiedere, avendone diritto, la completa cessazione dal servizio optano per la continuazione dell'attività lavorativa a tempo ridotto: in tal modo è possibile evitare pensionamenti totali che aggraverebbero, sotto l'aspetto patrimoniale, (con l'immediata attribuzione dell'indennità di liquidazione e della erogazione pensionistica completa) il sistema previdenziale. Vengono esclusi dal rapporto di lavoro a tempo parziale il personale direttivo, i responsabili amministrativi e, di norma, gli insegnanti di scuola materna.

5.11 Analisi della spesa

5.11.1 La spesa per retribuzione del personale

Il costo complessivo del personale - con riferimento all'anno 1998 - è pari a £ 59.452.080.717, pari al 99,73 % del costo del lavoro totale (che raggiunge, con le spese per gestione mense, formazione del personale, , benessere dello stesso, equo indennizzo, gestione di concorsi la somma di £ 59.615.292.400) La spesa per retribuzione lorda è stata di £ 42.944.281.100; a questa vanno aggiunti - come importo di particolare rilievo - i contributi a carico dell'Amministrazione, ammontanti a £16.506.286.200, e costituenti il 27,7% del costo del personale. Per i dipendenti a tempo indeterminato non appartenenti alla funzione direttiva, sempre per l'anno 1998, la retribuzione raggiunge la cifra di £. 36.261.330.275.000, solo lievemente superiore a quella relativa al 1997 (36.006.204.600), spiegabile con il fatto che, per il periodo di riferimento, non era ancora entrato in vigore il nuovo contratto collettivo con gli incrementi economici dallo stesso previsti (va precisato che, approvato il nuovo contratto, nel secondo semestre del 1999 sono state corrisposti a titolo di arretrati, emolumenti riferentesi, come spettanza, al 1998); con riferimento alla funzione dirigenziale la spesa ammonta a £ 743.169.433.000 in percentuale, il rapporto fra gli stipendi del personale dirigenziale e la restante spesa per retribuzioni è dell'1,9%), mentre l'anno precedente raggiungeva la cifra di £ 780.442.442.830; il decremento di circa 35 miliardi di lire rispetto al periodo preso in esame dalla precedente relazione è conseguenza della riduzione, abbastanza sensibile in percentuale, del numero dei soggetti rientranti nell'area in questione. La retribuzione lorda media per i primi ammonta a £ 40.375.700, mentre per i secondi è di

¹⁸ v. C.M. n. 42 del 17.2.1999.

£ 67.680.300. Il costo unitario medio giornaliero è quindi di £ 243.740: se si calcola che i giorni lavorativi sono stati complessivamente 243.915.044, mentre quelli di effettivo lavoro 195.013.666, con un numero di assenze di 48.901.738, per giornata lavorata la media risulta di £ 304.800. Permane una scarsa consistenza della retribuzione accessoria, che raggiunge il totale di £ 1.080.543.893, pari al 5% per i dirigenti e del 2,79 per il restante personale, nonostante il CCNL per il periodo 94-97 prevedesse numerose voci di possibile fruizione di tale modalità retributiva¹⁹ così come il nuovo contratto.

Se si considera che, della somma sopra menzionata, gran parte si riferisce a compensi per indennità di esame (£ 117.324.300) e per attività aggiuntive (£224.708.900), mentre i compensi per la qualità della prestazione sono stati pari a £ 1.337.607, si rinnova la considerazione già nella precedente relazione espressa, relativa alla sussistenza di una fissità retributiva che non può non dar luogo ad una prestazione effettuata su modelli professionali omologati, senza stimolo - o desiderio di ricorso - ad incentivi che premiano componenti professionali quali la capacità, l'esperienza, la dedizione, l'innovazione, la disponibilità all'aggiornamento ed alla formazione.

Peraltro, ad un sistema retributivo più articolato, finalizzato ad incentivare lo sviluppo delle professionalità, il nuovo CCNL per il periodo 1998-2001 dedica plurime disposizioni.²⁰ Con particolare riferimento all'attività di insegnamento va menzionato che il contratto collettivo vigente offre l'opportunità di riconoscimento della crescita professionale con la previsione di un incremento economico di £ 6.000.000 annue riservate al docente con 10 anni di servizio²¹: l'intento è di favorire una dinamica retributiva e professionale in grado di valorizzare le competenze acquisite. Il diritto si consegue a seguito di procedura selettiva, finalizzata all'individuazione dei più meritevoli, con il limite quantitativo del 20% del personale docente. La previsione non ha ancora trovato esecuzione, per contrasti insorti in sede di concreta applicazione; tali difficoltà segnalano la complessità di un sistema retributivo che tenga conto anche del merito e della costanza di impegno, a causa della problematicità dell'individuazione di idonei parametri per misurare le capacità e la qualità. E' necessario, poi, che tali parametri siano omogenei, costantemente aggiornati e resi accessibili, onde fungere anche da stimolo al miglioramento, e che siano applicati con modalità imparziali: ciò richiama l'opportunità di un organo - connotato da capacità tecnica, neutralità e competenza su ogni istituzione dell'autonomia - che garantisca i predetti requisiti.

¹⁹ Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, compenso per la qualità della prestazione, indennità di direzione per i capi di istituto: art.65 CCNL 94-97.

²⁰ Cfr.artt.21,29,35 del CCNL 3 maggio 1999.

²¹ art. 29 CCNL 3 maggio 1999.