Si osserva in particolare che, a fronte della contenuta riduzione dell'incidenza di tale personale nell'ambito dei Monopoli di Stato, dell'A.I.M.A e del Corpo nazionale dei VV.F, la Cassa Depositi e Prestiti fa registrare un leggero incremento dello 0,2%.

Tale andamento risulta influenzato, tra l'altro, dalle recenti politiche di contenimento di *turn-over* come emerge dai valori fatti registrare dall'indicatore costituito dal tasso di turn-over (*tabella 11*) che, ponendo in relazione la differenza assunti/cessati rispetto alla forza lavoro media, a quello si riconnette anche sotto il profilo logico.

Tabella 12

Aziende e Amm.ni autonome	1999 (%)	2000 (%)
Monopoli di stato	-7,6	-4,3
A.I.M.A.	-2,5	-4,6
Cassa DD.PP.	-2,5	-1,4
Vigili del Fuoco (*)	-0,2	0,6
Media comparto	**-1,6**	**-0,3**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

La tabella evidenzia indicatori che, pur in crescita rispetto al precedente esercizio, assumono valori costantemente negativi (tranne una modesta crescita nella componente dei Vigili del Fuoco), segno di una ancora forte flessione del ricambio del personale.

4.6 Il carico della dirigenza

Il personale con qualifica dirigenziale presenta, sempre nel triennio considerato, una modesta crescita nel 1999 (ascrivibile in particolare ai Monopoli di Stato e ai Vigili del Fuoco) e una nuova e più consistente diminuzione nel 2000 (ascrivibile esclusivamente alla contrazione delle unità in servizio presso i Monopoli di Stato).

Tabella 13

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999	2000	Variazione % 1999/1998	Variazione % 2000/1999
Monopoli di stato	74	63	47	+14,9	-25,3
A.I.M.A.	23	22	23	-4,3	+4,5
Cassa DD.PP.	25	24	24	-4,0	0
Vigili del Fuoco (*)	140	149	149	+6,4	0
Totale comparto	**262**	**258**	**243**	**-1,5**	**-5,8**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento
Sono compresi i dirigenti con contratto a tempo determinato

Tale andamento influisce significativamente anche sull' indicatore che pone in evidenza l'entità del personale gestito in media da ogni dirigente in servizio (c.d. carico della dirigenza). La successiva tabella evidenzia infatti valori in crescita in tutto il comparto particolarmente accentuati nell'ambito dei Monopoli di Stato (163,4 dipendenti a fronte dei 94 del precedente esercizio a seguito della riorganizzazione amministrativa del settore) e dei Vigili del Fuoco con 236 dipendenti (a fronte dei 230 del precedente esercizio).

Tabella 14

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999	2000
Monopoli di stato	117	94	163,4
A.I.M.A.	18	18	29,5
Cassa DD.PP.	20	20	20,7
Vigili del Fuoco (*)	249	230	236,4
Media comparto	**182**	**176**	**198**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

4.7 La presenza femminile

La consistenza del personale femminile in servizio (di ruolo e non) presenta, negli anni considerati, un sostanziale grado di invarianza. Come risulta dalla tabella seguente il tasso di femminilizzazione nel 2000 non evidenzia scostamenti di rilievo rispetto ai valori registrati nello scorso esercizio.

Tabella 15

Aziende ed amm.ni autonome	1998	1999	2000
Monopoli di Stato	25	25	25,2
A.I.M.A.	42	48	42,4
Cassa DD.PP.	41	42	43,6
Vigili del Fuoco (compresi VV FF della Prov. aut. Trento)	4	5	4,6

4.8 L'assenza *pro-capite*

Le assenze rilevate per le amministrazioni del comparto evidenziano una modesta riduzione nell'esercizio 2000 attestandosi su una media pro capite di 57,5 giorni per la Cassa Depositi e Prestiti (62,3 nel 1999) e di 50,4 giorni per i Monopoli di Stato (54,1 nel 1999). Crescono invece le assenze rilevate nell'ambito dell'AIMA (60 giorni a fronte dei 55,9 del 1999). I valori riscontrati nell'ambito del

Corpo dei Vigili del Fuoco (10 giorni circa) scontano la difficoltà di effettuare una corretta registrazione dei dati relativi al periodo di riposo di cui il personale gode per legge.

Tabella 16

Aziende ed Amm.ni autonome	1998	1999	2000
Monopoli di Stato	52,4	54,1	50,4
A.I.M.A.	60,6	55,9	60,1
Cassa DD.PP.	62,1	62,3	57,6
Vigili del Fuoco (*)	8,0	10,3	10,3
Media	**20,0**	**21,7**	**20,7**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

4.9 Il costo del personale

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

Tabella 17

(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	1.603.193.187	213.527.170	1.816.720.357	2.462.056.144	2.585.970.792
2000	1.673.037.673	229.400.939	1.902.438.612	2.474.040.974	2.590.148.288

Va precisato che nell'aggregato di cui alla *tabella 16*, per ragioni di omogeneità ai fini della ricostruzione della serie storica, sono sommate le competenze relative al Corpo dei vigili del fuoco della Provincia di Trento anche per l'esercizio finanziario 2000, nonostante tale Azienda abbia ottenuto una contrattazione separata che la sottrae al comparto aziende a seguito della deliberazione 2066 della Giunta provinciale di Trento (l'ipotesi di accordo è stata certificata positivamente dalla Corte dei conti con deliberazione 53/2001).

Nelle prime colonne viene riportata la spesa per le retribuzioni al lordo, così come risultano esposte nei conti annuali 1999 e 2000; 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 2000, nella misura del 76,8%,

rispetto al costo del personale.

La componente fissa della retribuzione incide, sempre nel 2000, nella misura dell'87,9% 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 per gli esercizi precedenti.

I dati esposti in dettaglio[2], riguardanti la retribuzione lorda erogata, consentono, poi, di sviluppare approfondimenti che il dato globalmente considerato non consente.

Tabella 18

(importi in migliaia di lire)

Aziende ed amm.ni autonome	1999		2000	
	Comp.fisse	*Comp.access.*	*Comp.fisse*	*Comp.access.*
Monopoli di stato	303.786.416	58.637.429	295.572.063	58.292.469
A.I.M.A.	16.427.876	2.158.245	15.262.896	5.736.381
Cassa DD.PP.	25.065.975	6.329.400	24.052.508	6.219.008
Vigili del Fuoco	1.252.597.293	145.787.653	1.332.741.884	158.663.735
Totale	**1.597.877.560**	**212.912.727**	**1.667.629.351**	**228.911.593**

Nel 2000 il costo del personale per l'intero comparto presenta un incremento del 0,5% rispetto all'esercizio precedente.

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

Nell'anno 2000, tenuto conto della forza lavoro media sia dei dirigenti sia del personale appartenente ai livelli, è stato possibile pervenire alla elaborazione dell'indicatore per quantificare la spesa media relativa alla retribuzione lorda riferibile al personale del comparto.

Tabella 19

(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni autonome	Personale dirigenziale I fascia (lire *1000)	Personale dirigenziale II fascia (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	232.650	119.035	44.732
A.I.M.A.	461.772	63.904	51.348
Cassa DD.PP.	202.103	129.623	59.836
Vigili del Fuoco	142.353	110.477	47.829
VV.F. Prov. Trento	0	0	53.615
Media comparto	**215.758**	**108.837**	**47.367**

[2] Va precisato che il dato riportato nella tabella 17 non coincide con quello di cui alla tabella 16, in quanto non risulta ricompreso il personale dei Vigili del fuoco di Trento.

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

a) le istituzioni che si collocano al di sopra della media risultano essere, per i dirigenti di I fascia, l'AIMA (+ 114,4%) e l'Azienda dei Monopoli di Stato (+ 0,4%); al di sotto della media si presentano i Vigili del fuoco e la Cassa depositi e prestiti;

b) per i dirigenti di II fascia, invece, si pongono sopra la media i dirigenti della Cassa (+0,9%) e i Monopoli di Stato; di molto sotto la media si pone il personale dirigenziale dell'AIMA (-41,6%).

Lo stesso andamento può essere registrato avuto riguardo al personale non dirigenziale: lo scostamento dalla media in positivo viene individuato in capo al personale della Cassa DD.PP. (+26,3%), mentre in quello negativo rientra il personale dei Monopoli di Stato.

4.11 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento della retribuzione del personale dirigente

La spesa che viene sostenuta in termini assoluti dal comparto per remunerare il personale con qualifica dirigenziale a tempo indeterminato (I e II fascia) si attesta sui 28.213.310 milioni.

La tabella che segue espone il rapporto tra il livello retributivo medio di cui sono destinatari i quadri dirigenti e quello, anch'esso medio, che remunera il fattore lavoro del personale non dirigenziale.

Tabella 20

Aziende ed Amm.ni autonome	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media livelli 1998	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media livelli 1999	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media livelli 2000
Monopoli di Stato	2,9	3,0	2,6
A.I.M.A.	1,8	2,5	1,2
Cassa DD.PP.	2,1	2,3	2,1
Vigili del Fuoco	2,8	2,3	2,3
Media comparto	**2,7**	**2,5**	**2,3**

4.12 La contrattazione collettiva nel quadriennio 1998-2000 nelle certificazioni operate dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001

Con riferimento all'ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, sottoscritta il 5 aprile del 2000, la Corte[3], nel rendere la certificazione positiva, ha avuto modo di sottolineare la scarsa trasparenza dei costi diretti e indiretti derivati dalle relative disposizioni.

Si è osservato, in particolare modo, che la quantificazione degli oneri che deriva dalle nuove aree decisionali (definizione dei profili professionali e loro inquadramento retributivo; rideterminazione delle piante organiche; definizione dei contenuti delle prove selettive per consentire lo sviluppo verticale delle carriere), che l'accordo intesta al livello di contrattazione immediatamente inferiore a quello nazionale, si dimostra di difficile lettura. Gli stessi organi, coinvolti nel nuovo processo decisionale, non si dimostrano, infatti, in grado di operare la necessaria corrispondenza dei contenuti dei profili, che si riterrà più utile proporre, ai diversi livelli retributivi, dal momento che il campo di valutazione risulta, in questo caso, frammentato; tra l'altro, esso risulta obiettivamente circoscritto ad un angolo visuale che esclude ragionate comparazioni. Si pone, quindi, il problema della corretta allocazione, per ciò che riguarda i diversi livelli, di alcune materie che, al momento, si è ritenuto di riferire al secondo livello di contrattazione; l'intento di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nella disciplina di esse non risulta, tuttavia, concretamente perseguibile.

La Corte, richiamando anche le indicazioni espresse a tal riguardo in precedenti referti (C.d.c., SS.RR. n. 38/99 del 15 ottobre 1999), ha inteso sottolineare il pericolo della insorgenza di fenomeni di accumulo di costi che non sono immediatamente leggibili nella sede del processo di valutazione effettuata ex ante ma rilevano in quello previsto dall'art. 52, 6° comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni.

Con riferimento alla successiva ipotesi di accordo relativa al secondo biennio economico, stipulata il 19 febbraio 2001, la Corte, nel rendere certificazione

[3] limitando la certificazione dei costi a tre delle istituzioni del comparto (Monopoli di Stato, A.I.M.A., Vigili del fuoco), essendo pendente un giudizio per violazione dell'art. 45, 3° comma, del d.lgs. n. 29/93 dinanzi all'A.G.O. relativamente alla Cassa Depositi e Prestiti.

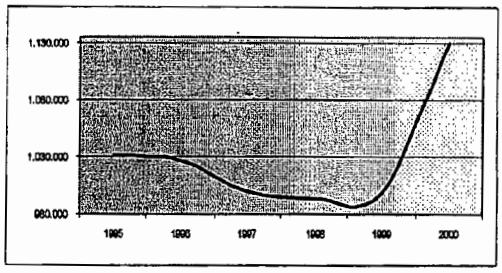
positiva, ha riscontrato la maggior cura nel reperire dati aggiornati per la individuazione dei destinatari del contratto. Ha inoltre richiamato le considerazioni, più volte formulate, in relazione alla necessità di evitare, a seguito del frazionamento dei benefici, il fenomeno del trascinamento e in relazione alle modalità di alimentazione del fondo unico di amministrazione attraverso l'utilizzo dei risparmi connessi alla riduzione del personale per le quali si rinvia alle valutazioni critiche espresse in sede di certificazione del contratto relativo al comparto ministeri.

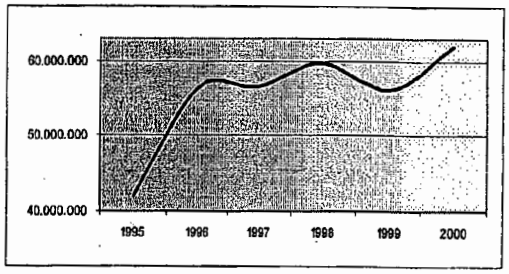
Relativamente al personale della Cassa depositi e prestiti, in considerazione dei tempi prevedibilmente lunghi per la definizione del contenzioso accennato in precedenza, il Ministro per la funzione pubblica ha elaborato un'integrazione all'atto di indirizzo del 18 febbraio 1998 per il rinnovo del contratto del personale della Cassa sulla cui base sono stati siglati, previa certificazione della Corte dei conti, gli accordi riferiti, per la parte normativa, al periodo 1999-2001 e, per la parte economica, al biennio 1998-1999.

Per il personale non dirigente della Cassa depositi e prestiti, permane una situazione di incertezza in ordine alla definizione della tornata contrattuale 1998-2001.

CAPITOLO 5

IL PERSONALE DELLA SCUOLA





SINTESI

Nel periodo di riferimento della presente relazione la dinamica quantitativa e retributiva del personale del comparto scuola si inserisce in un contesto di significativa evoluzione normativa contrattuale, nell'ambito del più generale processo di riforma dell'organizzazione scolastica.

In particolare, strettamente connesso con l'attribuzione di autonomia e personalità giuridica nei diversi istituti scolastici, i presidi e i direttori didattici vengono equiparati con effetto retroattivo ai dirigenti di seconda fascia del settore statale. Il primo contratto collettivo sottoscritto in data 10.01.02. non è stato ancora trasmesso per la certificazione, ma, già il contratto collettivo nazionale per l'intero comparto prefigura, per il personale in questione, attraverso la suddivisione della retribuzione fra stipendio tabellare e indennità di posizione e risultato, l'imminente inquadramento nell'area dirigenziale.

Per i docenti la contrattazione collettiva relativa al quadriennio normativo 1998-2001 ed ai due bienni economici prevede incrementi retributivi di gran lunga superiori a quelli del restante personale statale e pubblico, con un significativo aumento della retribuzione accessoria che, a regime, dovrebbe attestarsi su percentuali di incidenza omogenee con i restanti settori delle amministrazioni.

Da segnalare il ripensamento, nell'attuazione dell'art. 29 del contratto collettivo per il quadriennio, che originariamente prevedeva la corresponsione di miglioramenti economici legati al superamento di una procedura concorsuale e selettiva, meccanismo successivamente abbandonato in favore di una ripartizione delle risorse a tutto il personale, sulla base esclusivamente della anzianità di carriera.

Nel biennio oggetto della relazione, si registra il passaggio di circa 70.000 unità di personale ATA dagli enti locali allo Stato, con un notevole incremento, quindi, del personale della scuola.

Al 31.12.2000 appare estremamente elevato il rapporto fra personale di ruolo e a tempo determinato, sia per quanto attiene ai docenti sia soprattutto con riferimento al personale amministrativo. Tale rapporto è destinato a permanere anomalo, anche al netto della prevista assunzione di 45.000 unità, a partire dall'anno scolastico 2001 in esito a procedure concorsuali precedentemente bandite.

Da un confronto effettuato dall'OCSE fra l'organizzazione scolastica nei diversi paesi appartenenti all'UE emerge, sostanzialmente, come a parità di semplificazione la retribuzione dei docenti italiani si colloca decisamente al di sotto della media europea.

Il rapporto dell'OCSE evidenzia altresì la mancanza nell'ordinamento italiano di qualsiasi meccanismo di valutazione dell'attività svolta dai docenti, che, unica categoria del pubblico impiego, non hanno una progressione di carriera legata per certi aspetti a merito individuale, ma esclusivamente incrementi retributivi periodici sulla base della sola anzianità.

5.1 Introduzione e premessa metodologica

Nel periodo di riferimento della presente relazione, l'ultimo biennio degli anni '90 prosegue, non senza difficoltà e ripensamenti il processo di riforma del processo scolastico ed educativo, già avviato nel precedente quadriennio.

In particolare può dirsi avviata a conclusione la riforma organizzativa che prende avvio dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Con la emanazione del D.P.R. 265 del 1999 viene infatti definitivamente fissato all'inizio dell'anno scolastico 2000-2001 l'esordio del nuovo modello basato sulla attribuzione di autonomia e personalità giuridica ai singoli istituti scolastici.

Parallelamente si è svolto il riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, culminata nell'emanazione del D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347 che ha previsto l'istituzione in ogni regione degli uffici scolastici regionali, con contestuale soppressione dei provveditorati agli studi.

Il processo di riforma della scuola, si inserisce peraltro nel più vasto contesto della riorganizzazione dell'intera amministrazione pubblica, avviato con la stessa legge 59/97 e con il successivo D.lgs. n. 112 del 1998.

Il riparto di attribuzione fra amministrazione statale, enti locali e istituti scolatici, per quanto attiene al settore della istruzione e della formazione professionale risulta disciplinato dagli artt. 138 e 139 del citato D.P.R. 112, e dai successivi decreti e regolamenti attuativi.

Corollario di tale processo di riorganizzazione è stata la attribuzione ai funzionari preposti agli istituti scolastici dotati di personalità giuridica della qualifica dirigenziale, processo che, già anticipato con il contratto collettivo relativo al quadriennio normativo 1998-2001, è avviato a concludersi con la sottoscrizione della prima ipotesi di accordo collettivo per la nuova categoria dei dirigenti scolastici, ipotesi peraltro non ancora trasmessa per la certificazione di compatibilità.

Più complesso e non ancora avviato ad un univoca conclusione è stato il processo di riforma dei cicli di istruzione.

Come è noto l'originario disegno trasfuso nella legge 10.02.2000 n. 30, che prevedeva, tra l'altro, l'unificazione delle attuali scuole elementari e medie in un unico ciclo (scuola di base per un periodo complessivo di 7 anni), è stato

abbandonato dal nuovo governo che ha provveduto al ritiro dei principali provvedimenti attuativi già inviati all'Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti per il visto e la registrazione.

E' seguito un periodo di approfondimento e incontri di studio ed elaborazione di nuovi progetti dei quali punti chiave sono la introduzione di un abbassamento progressivo dell'età per l'accesso alla scuola di infanzia e quella elementare, il mantenimento della distinzione dei primi due cicli di istruzione, la previsione di una valutazione biennale degli alunni. Con riferimento all'istruzione secondaria viene introdotta la distinzione fra sistema dei licei (comprensivo anche degli istituti in precedenza definiti professionali) e sistema dell'istruzione e della formazione professionale, di durata quadriennale affidato alla competenza degli enti locali.

In tale complessa evoluzione normativa si inserisce la politica contrattuale descritta nel capitolo successivo, che pure ha introdotto notevoli e profonde innovazioni nella tipologia della prestazione dei docenti e nella struttura della retribuzione, che viene incrementata con particolare riferimento alla componente accessoria.

Alla luce del sopra descritto complesso di riferimento saranno, nel prosieguo della relazione commentati i dati relativi alla dinamica quantitativa e retributiva del personale della scuola.

Per ragioni di omogeneità espositiva e, soprattutto, allo scopo di effettuare raffronti fra serie storiche significative, è stato considerato quale fonte privilegiata il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (RGS) per l'anno 2000 che, quanto meno con riferimento ai dati aggregati, non evidenzia palesi lacune o incongruità. Del resto un confronto fra i dati contenuti nel predetto documento e quelli desumibili dal sistema informativo del Ministero della pubblica istruzione all'inizio dell'anno scolastico 2000, non evidenzia importanti scostamenti, per quanto attiene alla consistenza dei docenti di ruolo e dei direttivi.

Per le valutazioni sull'impatto della tornata contrattuale relativa al periodo in questione si è fatto riferimento alle quantificazioni fatte dall'ARAN ed alle considerazioni contenute nei rapporti di certificazione di queste Sezioni riunite.

Il confronto fra l'organizzazione scolastica nei diversi paesi appartenenti all'Unione Europea, è in gran parte desunto dai dati contenuti nel rapporto "Regard

sur l'éducation 2000", elaborato dalla Organizzazione per la cooperazione allo sviluppo economico (OCSE).

5.2 La contrattazione collettiva, relativa al quadriennio 1998/2001

Il comparto scuola, così come individuato dall'art. 8 del Contratto collettivo nazionale quadro del 2 giugno 1998, raggruppa tre distinte categorie di personale: dirigenti scolastici cioè presidi e direttori didattici dei diversi istituti dotati di autonomia, docenti dei diversi cicli di istruzione e personale ATA (assistenti tecnico-amministrativi).

Si tratta di figure professionali del tutto distinte non solo da un punto di vista della retribuzione. Diversi sono infatti la tipologia di lavoro, l'impegno richiesto, l'orario, i requisiti per l'accesso alla carriera, la responsabilità, la struttura della retribuzione, la progressione economica, la disciplina normativa. Diversa è anche la considerazione sociale degli appartenenti alle diverse categorie. Non vi è inoltre alcuna possibilità di mobilità del personale da un'area all'altra. L'unico dato comune è rappresentato dal fatto di esplicare la propria attività lavorativa presso i diversi istituti scolastici.

Con la recente equiparazione dei presidi e dei direttori didattici alla dirigenza pubblica, sulla base della normativa richiamata nella introduzione, è stata creata un area autonoma di contrattazione.

E' allo studio una ulteriore riforma nel sistema di contrattazione, al fine di separare i docenti dal personale ATA, per tenere nel giusto conto le specificità di ciascuna categoria, evitando commistioni, spesso non utili, anche in considerazione delle diverse rivendicazioni sindacali.

Nei pararafi seguenti della relazione, laddove verrà esaminata la dinamica quantitativa e retributiva le tre categorie di personale saranno pertanto tenute distinte.

Attualmente la disciplina giuridica ed economica di tutte e tre le categorie di personale è contenuta nel contratto collettivo nazionale di comparto per il quadriennio normativo 1998-2001 stipulato il 26 maggio 1999 all'esito di una lunga e complessa vicenda negoziale che ha visto le trattative protrarsi per oltre un anno e

che si è svolta parallelamente all'evoluzione normativa richiamata nell'introduzione.

Gli aspetti economici sono regolati dal contratto collettivo nazionale relativo al biennio economico 2000-2001 sottoscritto il 15 febbraio 2001 e riguardante, ancora, tutte e tre le categorie di personale.

Al contratto normativo quadriennale di comparto ha fatto seguito la contrattazione integrativa nazionale relativa al medesimo periodo sottoscritta il 31 agosto 1999.

Si evidenzia una prima anomalia del comparto all'esame consistente nella previsione di una contrattazione integrativa di primo livello riguardante l'intero personale, gestita direttamente dal Ministero della pubblica istruzione con i rappresentanti dei sindacati nazionali, non sottoposta a certificazione di compatibilità, ma solo ad una verifica degli effetti economici demandata agli organi di controllo interno di gestione del Ministero della istruzione e della ricerca.

Sono previsti, poi, due ulteriori livelli di contrattazione decentrata uno in sede regionale, presso i neo istituiti uffici scolastici regionali e uno ulteriore presso ciascuna istituzione scolastica avente personalità giudica.

Tale ultima previsione, pone l'esigenza di una specifica formazione e, in una prima fase quella di garantire la necessaria assistenza nei confronti dei circa 10.000 capi di istituto ai quali è demandato per la prima volta il compito di trattare, su aspetti importanti concernenti il rapporto di lavoro, con le rappresentanze sindacali aziendali esistenti presso ciascun istituto, spesso su posizioni estremamente conflittuali e con il rischio, quindi, di momenti di forte tensione e della creazione di una disciplina settoriale estremamente parcellizzata destinata a dar luogo a fenomeni imitativi e di rincorsa laddove i sindacati siano in grado di ottenere l'introduzione di istituti particolarmente vantaggiosi per il personale rappresentato.

Un sistema di contrattazione, dunque, estremamente articolato considerato che numerose materie sono rinviate ad una successiva disciplina separata (c.d. code o sequenze contrattuali), e tenuto conto della esistenza di residue categorie di personale (insegnanti nelle scuole italiane all'estero, docenti dei conservatori e delle accademie) per le quali è prevista una specifica procedura di negoziazione.

Se si considerano anche i numerosi contratti di interpretazione autentica, solamente a livello nazionale, e senza considerare la contrattazione integrativa, nell'ultimo biennio sono stati sottoscritti, con l'assistenza dell'ARAN, oltre 10 accordi collettivi per il comparto scuola.

Numerose sono le novità introdotte nella disciplina normativa ed economica con gli strumenti negoziali sopra descritti.

Per quanto attiene al personale docente:

Viene innanzitutto notevolmente ampliata la componente accessoria della retribuzione, in precedenza rappresentante una percentuale estremamente contenuta del monte salari (circa il 3%) fino a renderla quasi omogenea con quella degli altri comparti di contrattazione. Ciò, attraverso la previsione dello svolgimento di ulteriori compiti rispetto all'impegno frontale direttamente connesso con l'insegnamento, nei limiti della programmazione presso ciascun istituto del piano di offerta formativa.

Vengono poi previsti e finanziati interventi specifici per incentivare l'impegno del personale che opera in zone di particolare disagio sociale.

Viene ulteriormente prevista la possibilità di svolgere attività didattiche al di fuori dell'orario di lavoro, rivolta al pubblico anche di adulti esistente sul territorio, con l'intento di contenere il fenomeno delle lezioni private, anche al fine di recuperare l'elusione fiscale.

L'art. 29 del CCNL relativo al quadriennio 1997-2001 prevedeva una maggiorazione retributiva fino ad un massimo di 6 milioni annui da corrispondere al 20% del personale docente con una procedura concorsuale incentrata sulla valutazione delle attitudini pedagogico-didattiche nonché sull'esame dei diversi curriculum professionali, per un ammontare complessivo di spesa di 1.260 miliardi.

A seguito della forte conflittualità emersa e della difficoltà di individuare parametri obiettivi per la valutazione, l'ammontare complessivo delle predette risorse è stato distribuito, con la contrattazione integrativa nazionale, a tutti gli interessati, attraverso un meccanismo automatico di ripartizione per "gradoni" di anzianità quindicennale, per una media di circa 250.000 lire mensili pro-capite.

Risulta viceversa confermato il meccanismo della progressione economica automatica basata esclusivamente sull'anzianità, mediante scatti di stipendio che, a partire dal CCNL relativo al quadriennio 1994-97 hanno cadenza sessennale.

Per il personale docente, si è verificato nel periodo all'esame un notevole incremento nella retribuzione complessiva, ben oltre i limiti del tasso di inflazione programmata quale risultante nei documenti di programmazione economico-finanziaria per il quadriennio.

Le SS.RR. della Corte dei conti, in sede di certificazione del contratti collettivi relativi ai due bienni economici 1998-1999 e 2000-2001[1], nel prendere atto che i predetti incrementi retributivi erano strettamente correlati al processo di riforma della scuola avviato con la normativa citata nella introduzione, e della stretta correlazione fra le previsioni contrattuali ed il complesso quadro normativo volto ad una riorganizzazione e al miglioramento del sistema scolastico, nonché dell'esigenza di adeguare le retribuzioni ai livelli europei, certificavano positivamente le ipotesi di accordo trasmesse, essendo del resto gli incrementi retributivi coperti da specifiche previsioni normative di rango primario:

Resta però da sottolineare che, al momento, il comparto scuola è l'unico in cui la crescita della retribuzione avviene automaticamente per anzianità, e non già per una progressione di carriera legata almeno in parte ad obiettive valutazioni dell'impegno individuale.

Ciò rappresenta una anomalia, anche con riferimento alla situazione degli altri paesi dell'Unione Europea, che, così come evidenziato nel paragrafo IV, prevedono, nella maggior parte dei casi, un meccanismo di progressione economica basato in parte su valutazioni di merito e su procedimenti di tipo selettivo.

Nel periodo 1999-2000 si conclude la complessa vicenda relativa al passaggio e all'inquadramento nel comparto scuola del personale del personale ATA, in precedenza alle dipendenze degli enti locali.

Tale personale, pur svolgendo la propria attività lavorativa nelle istituzioni scolastiche e in rapporti di dipendenza gerarchica dei presidi e dei direttori degli istituti era, sulla base di una normativa risalente per certi aspetti all'inizio del 1900

[1]Cfr. deliberazione n. 23 del 1999, adunanza 24 maggio 1999 e per il biennio 2000-2001, deliberazione n. 26, adunanza 9 marzo 2001

in parte a carico dei comuni (ausiliari in servizio nelle scuole materne ed elementari), e delle province (ausiliari in servizio presso gli istituti professionali).

Si era con il procedere del tempo verificata una estrema diversificazione economica e normativa a seguito della diversa dinamica dei comparti di appartenenza. Il processo di trasferimento, in attuazione di quanto disposto dalla legge 124 del 1999 è stato peraltro estremamente complesso, considerato che nel comparto scuola, non esistevano profili professionali paragonabili a quelli di provenienza, e che la equiparazione dei presidi e dei direttori didattici ai livelli più alti della carriera direttiva impediva in pratica ogni possibilità di progressione di carriera verso l'alto per il personale ATA statale.

Anche in relazione a quanto sopra l'operazione di trasferimento che avrebbe dovuto avvenire a costo zero ha comportato viceversa un aggravio aggiuntivo in termini finanziari valutabile in circa 242 miliardi.

La stessa Ragioneria Generale dello Stato, nell'esprimere perplessità sulla copertura, invitava a valutare le maggiori esigenze in sede di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2001.

Proprio in relazione a quanto sopra le Sezioni riunite della Corte, in sede di esame del contratto collettivo concernente la creazione di nuovi profili professionali per il trasferimento degli insegnanti tecnico-pratici, nell'esprimere certificazione negativa[2], rappresentavano l'esigenza di essere informate sulle misure adottate per assicurare la copertura dell'intera operazione.

Con riferimento ai dirigenti scolastici, in attesa della sottoscrizione del testo definitivo del 1° contratto collettivo del nuovo comparto, e, ferma restando la decorrenza retroattiva della attribuzione della qualifica dirigenziale, la retribuzione dei capi di istituto è stata strutturata nell'ultimo contratto collettivo in vigore in maniera tale da prefigurare una tipica retribuzione dirigenziale, suddivisa in stipendio base, indennità di posizione e di risultato.

Restano confermate le modalità per l'accesso alla dirigenza scolastica riservato, ai sensi dell'art. 29 del D.Lvo 165/2001 al personale docente che abbia maturato una determinata anzianità di servizio.

[2] Cfr. deliberazione n. 60, adunanza 22 novembre 2001.