

diverse dallo Stato, non è stata ritenuta corrispondente alla realtà per quanto riguarda il sistema dell'istruzione e formazione professionale. Se, infatti, può convenirsi che gli articoli da 15 a 22 non determinano nuove spese, è, per altro verso, indubitabile che essi esigono un apporto di particolare rilievo da parte delle Regioni e degli Enti locali per l'erogazione del servizio formativo²³. Ciò ha reso necessario il trasferimento delle risorse, già risultanti a carico del bilancio dello Stato, unitamente ad una quota posta a carico delle assegnazioni stabilite annualmente dalle leggi finanziarie, disposto dai commi 3 e 4 dell'art. 28. Tali fondi - si deve ritenere - concorrano a ristorare anche gli oneri prodotti dall'estensione dell'obbligo formativo al terzo anno dei percorsi di istruzione e formazione (art. 28, comma 1).

Le osservazioni espresse sono coerenti con le valutazioni espresse dalle Sezioni riunite nel referto concernente la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi emanati nel quadrimestre settembre-dicembre 2005²⁴. In particolare, sono state evidenziate le disposizioni potenzialmente suscettibili di pregiudicare il contenimento degli oneri nei limiti stabiliti ed è stato sottolineato come la complessità del disegno normativo e la scarsa specificazione della sua concreta attuazione, in relazione alle risorse disponibili a legislazione vigente, rendano difficile esprimere una compiuta valutazione della congruità della quantificazione delle nuove spese contenuta nel decreto. Ciò anche in conseguenza della circostanza che le spese autorizzate non sono state correlate alle singole disposizioni di spesa.

G. Il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 227, entrato in vigore il 19 novembre 2005, disciplina la formazione iniziale universitaria od AFAM degli insegnanti (laurea magistrale o diploma accademico di secondo livello), il conseguimento dell'abilitazione unitamente alla laurea o al diploma e lo svolgimento, mediante un contratto di inserimento formativo al lavoro, di un anno di applicazione presso le scuole [articoli 1, comma 4, 4 e 6].

L'immatricolazione ai corsi universitari o accademici è a numero programmato, previe prove selettive. Il numero dei posti è determinato in ragione dei posti che si prevede di coprire nelle scuole statali di ciascuna regione, maggiorato del 30 per cento [art. 3]. Le attività di studio, integrate da tirocinio assistito, si concludono con l'esame di Stato con valore abilitante [articoli 2 e 4]. Le tasse e i contributi versati dagli ammessi ai corsi ne costituiscono la fonte di finanziamento [art. 2, comma 8]. L'abilitazione e la valutazione positiva dell'anno di applicazione costituiscono requisiti esclusivi per l'ammissione ai concorsi per l'insegnamento nelle scuole statali [art. 1, commi 5 e 6].

Sulla base della considerazione che il nuovo sistema di formazione dei docenti si configura come una trasformazione di quello in atto, la Relazione tecnica rileva che le strutture e le risorse umane e strumentali già esistenti saranno utilizzate dai corsi attivati presso le università e le istituzioni AFAM: ciò comporta che l'attuazione del decreto legislativo non determina ulteriori oneri, ad eccezione di due limitati apporti, costituiti da un finanziamento, per ciascuno degli anni 2005 e 2006, di 10,5 milioni, posto a carico del piano di sviluppo universitario 2004-2006, destinato all'adeguamento delle strutture [art. 2, comma 10]²⁵ e di 1

²³ A conforto di quanto affermato nel testo si vedano: a) la Nota di lettura n. 163 – ottobre 2005 – del Servizio del Bilancio del Senato che indica le conseguenze, anche di ordine finanziario, che l'applicazione degli articoli 15-22 del decreto potrebbe produrre; b) la Verifica delle quantificazioni – nota n. 418 del 6 ottobre 2005, redatta dai Servizi Bilancio dello Stato e Commissioni della Camera dei Deputati, nella quale, comunque, non è presente l'analisi dei commi 3 e 4 dell'art. 28. Al Senato, nella riunione dell'11 ottobre 2005, della Commissione Bilancio il relatore Izzo segnalava l'opportunità di specificare i rapporti finanziari conseguenti al passaggio effettivo delle competenze dallo Stato alle Regioni dei percorsi di istruzione e di formazione professionale sia nel periodo transitorio che a regime, correlando l'attuazione delle norme del Capo III alla previa definizione ed al trasferimento alle Regioni di adeguate risorse. Alla Camera, nella stessa data, la Commissione V, rilasciando parere favorevole sullo schema di decreto, accompagnato da alcune condizioni, sul punto in questione formulava un'osservazione di analogo contenuto.

²⁴ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo – delibera n. del 5-10 maggio 2006 (III quadrimestrale 2005).

²⁵ Le conseguenti modifiche al piano di sviluppo delle università per il triennio 2004-2006 sono contenute nel dm 17 novembre 2005 (G.U. n. 43 del 21 febbraio 2006).

milione, finalizzato alla promozione di iniziative di eccellenza da parte degli atenei e delle accademie, prelevato dal fondo di cui alla legge n. 440 del 1997 [art. 8, comma 1]²⁶.

H. Norme finanziarie.

L'esposizione fin qui svolta ha consentito di cogliere le modalità adottate per il finanziamento della riforma e la loro diretta applicazione nelle soluzioni prescelte per ciascuno dei decreti legislativi. Occorre, ora, verificare come le une e le altre si rapportino con il meccanismo finanziario delineato dalla legge delega n. 53 del 2003.

I mezzi finanziari occorrenti per la realizzazione delle finalità della legge dovevano essere individuati mediante un piano programmatico, che il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto approvare previa acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata²⁷. L'attuazione del piano, collegato al sostegno di undici categorie di obiettivi di politica scolastica e formativa, sarebbe avvenuta, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, nei limiti degli stanziamenti disposti dalle leggi finanziarie annuali [articoli 1, comma 3, e 7, commi 6 ed 8]. Ciò imponeva la gradualità nell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni [articoli 2, comma 1 lett. c) ultimo periodo, e art. 7, comma 6].

Ai Ministri dell'istruzione e dell'economia e finanze veniva posto l'onere del monitoraggio annuale delle necessità finanziarie in relazione al progressiva attuazione della riforma [art. 7, comma 10]. Dell'assolvimento di questo onere i Ministeri non danno notizia.

La ricostruzione del quadro complessivo del finanziamento della riforma scolastica procede dunque dal piano programmatico (PP) di interventi finanziari, predisposto dal Ministro. Esso è stato condiviso, nella riunione del 12 settembre 2003, dal Consiglio dei Ministri, ma non ha raggiunto l'approvazione, non avendo acquisito l'intesa con la Conferenza unificata. La durata, non definita dalla legge, - quinquennio 2004-2008 - è stabilita dal piano stesso; il finanziamento è stimato in 8.320 milioni, dei quali 4.283 già iscritti in bilancio e 4.037 da reperire. Questi sono gli unici dati finanziari presenti nel documento, che consta di una rassegna degli obiettivi elencati nella legge delega, non accompagnata da indicazioni di ordine finanziario, né sorretta da alcuna valutazione tecnica delle stime espresse nei due dati finanziari. Viene precisato che le risorse da destinare alla formazione dei docenti comprendono quelle per gli insegnanti delle scuole paritarie. In definitiva, le disponibilità che si è detto essere già presenti in bilancio non sono state chiaramente individuate e l'attuazione della riforma e i mezzi finanziari necessari sono stati lasciati all'eventualità del loro reperimento.

L'esercizio della delega da parte del Governo è avvenuto, seguendo il procedimento previsto dalla legge n. 53 del 2003, attraverso un serrato confronto con le Regioni e le altre autonomie territoriali nella sede della Conferenza unificata, secondo il duplice modulo del parere o dell'intesa per le materie interferenti con le competenze regionali e degli enti locali. Tema centrale del confronto è stato il ruolo da riconoscersi al piano programmatico nel finanziamento complessivo della riforma. Su di esso l'intesa non è stata raggiunta, avendo le Regioni e le autonomie territoriali ritenuto non adeguate le previsioni finanziarie del piano ed il raggiungimento dell'intesa condizionante lo stesso esercizio della delega. Posizione contrastata dal Governo, che ha sostenuto che il piano è, in realtà, rivolto a sostenere il generale processo di riqualificazione della scuola, non interferendo, quindi, con l'emanazione dei decreti legislativi, che incontrano il solo ostacolo, ove comportino nuove spese, del preventivo reperimento delle necessarie coperture (art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003)²⁸. Affermazione che ha esposto l'esercizio della delega ad aspetti di forte problematicità.

²⁶ Si veda anche Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo – delibera n. 5 del 10 maggio 2006 (III quadrimestrale 2005).

²⁷ Art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

²⁸ Si vedano le Relazioni relative ai dd.lgs. n. 76 e 77 del 2005.

Più in particolare, le ragioni della mancata intesa sono state individuate da parte della Conferenza Unificata nella sottovalutazione degli effetti, non solo finanziari, derivanti dalle innovazioni da introdurre negli ordinamenti didattici, a loro volta suscettibili di far emergere necessità di nuove strutture edilizie. Secondo la Conferenza, l'assenza di una preliminare ricognizione delle risorse delle Regioni ha condotto ad una non adeguata copertura finanziaria del sistema dell'istruzione e della formazione professionale, cui si uniscono pesanti ricadute per gli Enti locali a causa della mancata considerazione dei riflessi finanziari degli adempimenti posti a loro carico²⁹.

Come si è visto, l'attuazione del PP avviene mediante i fondi già presenti in bilancio ed i finanziamenti delle leggi finanziarie annuali; l'esercizio della delega, concretato dai decreti legislativi, è corredato da relazioni tecniche; i decreti legislativi sono emanati sulla base dell'attestazione che la loro applicazione non determina nuovi o maggiori oneri oltre quelli, espressamente quantificati, che trovano copertura nelle risorse apprestate.

È quindi opportuno passare alla ricognizione del complesso delle risorse finanziarie effettivamente impegnate nella riforma.

I due prospetti che seguono riepilogano, il primo, le risorse delle leggi finanziarie ed, il secondo, le destinazioni che per esse, unitamente ai mezzi finanziari tratti da altre fonti, sono state disposte. Le informazioni fornite possono poi essere poste a raffronto con i dati di sintesi del PP. La ricostruzione in tal modo operata può essere integrata con le risultanze contabili, ricavate dai rendiconti, relative ai capitoli sui quali sono stati iscritti gli stanziamenti assegnati dalle leggi finanziarie: capitolo 7262, per l'anno 2004, e capitoli 1294 e 7111, per il 2005.

Prospetto 1

Risorse finanziarie assegnate per la riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione
(articoli 1, comma 3, e 7, comma 6, legge n. 53/2003)

(milioni di euro)

Fonti finanziarie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTALE
legge n. 53 del 2003 art. 7 5	12,731	45,829	66,198	66,198	66,198	66,198	323,352
legge n. 350 del 2003 art. 3 92	-	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	450,000
legge n. 311 del 2004 art. 1 130	-	-	110,000	110,000	110,000	110,000	440,000
legge n. 266 del 2005 art. 1 578	-	-	-	44,000	44,000	44,000	132,000
TOTALE	12,731	135,829	266,198	310,198	310,198	310,198	1.345,352

²⁹ Si veda, ad esempio, parere del 15 settembre 2005 – rep. Atti n. 879/CU.

Prospetto 2

**Destinazioni di spesa attribuite alle risorse finanziarie disponibili per la riforma del sistema
educativo di istruzione e di formazione*
(Legge 28 marzo 2003 n. 53 e relativi decreti legislativi)**

(in migliaia di euro)

Destinazioni di spesa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTALE
formazione docenti relazione tecnica d.lgs. n. 59/2004	bilancio MIUR e fondo legge n. 440/1997 N.Q.(1)	idem	idem	idem 20.000 legge n. 311/2004	idem	idem	N.Q. 20.000
formazione docenti art. 2 10 d.lgs. n. 227/2005	-	-	10.500 (2)	10.500	-	-	24.000
art. 8 1				1.000 O.P.(3) legge n.440/1997	1.000	1.000	
formazione docenti insegn. lingua straniera scuola primaria legge n.311/2004 art.1 128 e 130	-		28.000 (4)	-	-	-	28.000 (4)
IFTS - educazione adulti legge n. 350/2003 art. 3 92	-	42.628 (5)	-	-	-	-	42.628 (5)
anticipi iscrizioni scuola infanzia- scuola primaria legge n.53/2003 art.7 5; d.lgs. n.59/2004 art.18;	12.731	45.829	66.198 O.P.	66.198	66.198	66.198	391.702
legge n.311/2004 art.1 130			4.350	15.500 O.P.	15.500 O.P.	15.500	
				2.500	7.500 O.P.	7.500	
serv.naz. valutazione legge n.350/2003 art.3 92	-	7.306	10.360 O.P.	10.360 (6)	10.360	10.360	48.746
innalzamento obbligo scolastico e formativo a 10 anni d.lgs.n.76/2005 artt.6 1 e 9 legge n.350/2003 art.3 92 e 311/2004 art.1 130	-	-	11.888	15.815 O.P.	15.815	15.815	59.333
			(1.963 funz.amm.vo didattico - 9.925 tasse scolastiche)				
attuazione diritto-dovere istruzione e formazione legge n. 311/2004 art. 1 130	-	-	15.905	-	-	-	15.905
d.lgs. n. 76/2005 art. 6 1-3-4 legge n. 144/1999 art. 68 4	quota parte 304.709(7) 98.127(8) O.P.	idem	idem	idem	idem	idem	N.Q.
	Risorse statali N.Q.						
docenti tutor legge n. 350/2003 art 3 92 legge n. 311/2004 art. 1 130	-	21.270	63.810 O.P.	63.810(14)	63.810	63.810	319.745
			9.095	11.380	11.380	11.380	

anagrafe studenti d.lgs. n. 76/2005 art. 3	-	-	bilancio MIUR N.Q.	idem	idem	idem	N.Q.
tecnologie multimediali legge n. 350/2003 art. 3 92	-	6.908	3.942	-	-	-	10.850
incentivazione produttività personale ex M.P.I art. 2 octies*; legge n. 311/2004 art. 1 130	-	-	7.000 O.P.	7.000 (9)	7.000 (9)	7.000 (9)	28000 (9)
alternanza scuola lavoro: a) sistema istruzione art. 9 1 d.lgs.n.77/2005;	-	-	10.000	30.000 O.P.	30.000	30.000	100.000
b) sistema istruzione e formazione professionale art.9 3 d.lgs.n.77/2005; legge n. 440/1997	-	-	11.888 (10)				131.573
legge n. 144/1999 art. 68 4, lett.a)	11.345	22.690	45.650 (11)	40.000 (12)			
II ciclo istruzione e formazione d.lgs. n. 226/2005 art. 30							
a) licei, di cui:				44.900	43.000	43.000	130.900
- articoli 4-11, funzionamento amm.vo- didattico				30.200	15.000 O.P.	15.000	
- articolo 281 innalz.obbligo scol. ad 11 anni, di cui:							
- funzionamento amm.vo didattico				200	800 O.P.	800	
- personale				6.200	18.900 O.P.	18.900	
- mancate entrate tasse scolastiche				8.300	8.300	8.300	
b) corsi d'istruzione e formazione prof.le articoli 15-22 e 28 (13)				a) quota risorse leggi finanziarie annuali N.Q O.P.;			
				b) quota parte risorse di cui art. 6 3 d.lgs. n. 76/2005;	idem	idem	N.Q.
				c) trasf.ento beni risorse finanziarie umane e strumentali alle RR ed EELL. art. 6 4 d.lgs.n.76/2005			
TOTALE	24.076	146.631	298.586	338.963(14)	271.563	271.563	1.351.382

* Le disposizioni legislative cui si fa riferimento sono: legge n. 53/2003 artt. 1 e 7; decreti legislativi n. 59 e 286 del 2004; n. 76,77,226,227 del 2005; leggi finanziarie: legge n. 350 del 2003 art. 3. 92; n. 311/2004 art. 1. 130; n. 266/2005 art. 1. 578; decreto legge n. 63/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 109 del 2005 art. 2 octies.

(1) risorse non quantificate.

(2) a carico delle risorse di cui all'art. 13 del decreto MIUR 5 agosto 2004 (G.U. n. 277 del 25 novembre 2004) concernente il piano di sviluppo delle università 2004-2006.

(3) oneri permanenti.

(4) importo ridotto a 14.633 in applicazione dell'art. 1 ter, comma 1, del DL n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005.

(5) destinazione presente nell'elencazione di cui all'art. 1 comma 3, della legge n. 53/2003, ma non pertinente all'ambito del sistema educativo di istruzione e di formazione, come individuato dall'art. 2, comma 1 lettera d), della stessa legge.

(6) importo ridotto a 6.168 dalla legge di bilancio 2006.

(7) anche 2002; 2001 290.249.

(8) anche 2002; 2001 56.810.

(9) somma non più disponibile per effetto dell'art. 1, comma 189 della legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006).

(10) somma riportata dall'anno 2004.

(11) rendiconto MIUR 2005 - capitolo 1294 - economie per mancata adozione del decreto di variazione del bilancio da parte del MEF.

(12) Legge n. 266/2005 art. 1.578.

(13) I corsi sono stati già considerati nel "sistema di istruzione e formazione professionale".

(14) Dotazione ridotta di 63 milioni destinati alla copertura dei compensi per le commissioni degli esami di maturità dell'a.s. 2005/2006: d.l. 12 giugno 2006, n. 210.

È ora possibile richiamare l'attenzione sulle informazioni di maggiore interesse che si ricavano dai prospetti e presentare alcune considerazioni conclusive sul congegno finanziario delineato a supporto della riforma dalla legge delega n. 53 del 2003 e sull'applicazione che lo stesso ha avuto nei decreti legislativi.

Anzitutto, una constatazione. Non è dato conoscere il costo complessivo della riforma, che è espresso dalla somma di fondi diversi, già esistenti in bilancio, e delle risorse apportate dalle leggi finanziarie. Dei primi, quasi sempre individuati mediante la generica indicazione di una quota-parte³⁰, è omessa la quantificazione, con il risultato di lasciarne la determinazione quantitativa alla sede amministrativa. Né esiste alcun documento di fonte ministeriale che, riferendosi al dato del PP – 4.283 milioni – fornisca la dimostrazione dei mezzi progressivamente riconvertiti alle esigenze della riforma. Le leggi finanziarie 2001–2002–2003 non hanno previsto assegnazioni espressamente destinate alla riforma. Le nuove risorse provenienti dalle leggi finanziarie, a partire da quella del 2003³¹ fino a quella per il 2006³², ammontano a circa 1.345 milioni, volume che si confronta - 33,3 per cento - con la stima ipotizzata dal piano pari a 4.037 milioni. Premesso che dal complesso dei decreti legislativi, costituenti l'attuazione normativa della riforma, e delle risorse disponibili si evince il riparto tra i diversi obiettivi di circa 1.351 milioni, l'accertamento dell'effettiva utilizzazione di questa dotazione per le finalità della riforma può essere raggiunta attraverso due verifiche: 1. attinenza delle destinazioni delle risorse all'ambito dei sistemi scolastico e formativo; 2. risultanze dei rendiconti.

1. Tra le undici categorie di obiettivi sono compresi gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e per l'educazione degli adulti. Questi, che sono stati finanziati unicamente a carico dell'annualità 2004 dello stanziamento disposto dalla Legge Finanziaria n. 350 del 2003 art. 3, comma 92, per circa 43 milioni, attengono ad un segmento di istruzione che si colloca oltre l'ambito definito per il sistema educativo di istruzione e di formazione dall'art. 2, comma 1 lett. d), della legge n. 53 del 2003. Non sono state concesse risorse per lo sviluppo dell'attività motoria e le competenze ludico-sportive degli studenti; per il rimborso delle spese di autoaggiornamento dei docenti; per la valorizzazione del personale ATA; per l'edilizia scolastica.

Una questione, che non ha una valenza solo giuridica e che, quindi, non è risolubile unicamente con i canoni dell'interpretazione delle norme, richiedendo più propriamente la verifica del rispetto degli indirizzi politici da condursi in sede parlamentare e governativa, è quella concernente le finalizzazioni di spesa individuate dalle leggi finanziarie. Esse, ad eccezione di quanto avviene per la Legge Finanziaria 2006, sono collegate a stanziamenti qualificati come oneri permanenti. Dal che nasce la questione se l'Amministrazione sia tenuta al loro rispetto negli anni successivi, conseguendone l'indisponibilità delle relative assegnazioni per diverse destinazioni, anche se comprese nelle categorie di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003. Qualche elemento di fatto è offerto, oltre che dal prospetto 2, in particolare, circa il finanziamento relativo all'IFTS ed all'educazione degli adulti, e dai dati che si passa ad esporre.

2. L'utilizzazione che hanno avuto i fondi delle due annualità – 2004 e 2005 – della legge n. 350 del 2003 (art. 3, comma 92) e dell'annualità 2005 della legge n. 311 del 2004 (art. 1, comma 130), in rapporto agli obiettivi stabiliti nell'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e, tra questi, di quelli selezionati dalle stesse leggi, si ricava direttamente dal prospetto 2.

³⁰ Fa eccezione, ad esempio, la disposizione recata dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2005.

³¹ Sono esclusivamente quelle costituite dalla quota della parte corrente del Fondo speciale – accantonamento MIUR – (tab. A) il cui utilizzo è disposto dall'art. 7, comma 5, della legge n. 53 del 2003.

³² L'art. 1, comma 578, della legge n. 266 del 2005 (Legge Finanziaria 2006) ha assegnato 44 milioni per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, quest'ultimo, anno terminale del quinquennio secondo la durata stabilita dello stesso piano. La Legge Finanziaria 2006, a differenza delle precedenti, omette il riferimento dei finanziamenti agli obiettivi elencati nell'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003.

La conoscenza della spesa effettivamente impegnata ed erogata per ciascuna destinazione è resa impossibile a causa della mancata quantificazione delle risorse utilizzate già presenti in bilancio. A ciò si aggiunge, per gli stanziamenti derivanti dalle leggi finanziarie, la necessità di condurre una analisi di dettaglio delle risultanze dei rendiconti per tutti i capitoli sui quali essi sono stati distribuiti, che in questa sede non è effettuabile. Con questi limiti, dal rendiconto 2004 – capitolo 7262 – si desume che i 90 milioni assegnati dalla Legge Finanziaria per lo stesso anno sono stati trasferiti ai capitoli di gestione per 78,1 milioni, mentre 11,9 milioni hanno costituito residui. Nel 2005 – capitolo 7111 -, i residui 11,9 milioni sono stati ripartiti; mentre dei 90 milioni – annualità 2005 proveniente dalla Legge Finanziaria 2004 – 74,1 milioni sono stati distribuiti sui capitoli di gestione e 15,8 milioni sono stati mantenuti come residui. L'assegnazione di 110 milioni, disposta per lo stesso anno dalla Legge Finanziaria 2005, - capitolo 1294 - è stata ripartita per 48,4 milioni; 15,9 milioni e 45,65 milioni sono stati, rispettivamente, i residui e le economie. Queste sono state dovute alla mancata adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze della variazione di bilancio richiesta dal MIUR. Tra i 48,4 milioni ripartiti era compreso il finanziamento per 28 milioni della formazione dei docenti ai fini dell'insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria, che è stato ridotto a 14,6 milioni per effetto del decreto taglia spese³³. L'assegnazione della Legge Finanziaria 2005 è così risultata complessivamente ridotta del 53,6 per cento, pari a 59 milioni su 110.³⁴

Come già detto, queste informazioni non possono considerarsi esaurienti, in quanto per verificare l'effettiva utilizzazione dei fondi ripartiti occorrerebbe accertare che essi siano stati impegnati sui capitoli di gestione.

Così ricostruito il quadro finanziario della riforma dei sistemi di istruzione e formazione, si può constatare come la relazione tra piano programmatico e fonti finanziarie, che hanno concorso alla provvista della riforma, si sia, nella realtà, ridotta a verificare la coerenza delle finalizzazioni di spesa disposte dalle leggi finanziarie con le categorie di obiettivi che la legge n. 53 del 2003 lega al piano. Ciò è dipeso, innanzitutto, dalla mancanza nel PP di effettivi contenuti finanziari ad eccezione di due dati e della loro somma, individuativi della stima dei fondi, rispettivamente, disponibili e di quelli da reperire. In tal modo, è venuta a mancare la decisione politica sulla dimensione finanziaria complessiva sottesa dagli obiettivi della riforma ed il loro perseguimento è stato costretto nei termini consentiti dalle leggi finanziarie. Presupposto della situazione determinatasi è stata, infatti, la posizione del Governo che ha ritenuto il PP un elemento non condizionante gli interventi finanziari a sostegno degli obiettivi della riforma, individuati, invece, dalle leggi finanziarie quali opzioni delle priorità da perseguire. La stessa situazione ha trovato ovvio riflesso nel difficile, e non risolto, confronto che il Governo ha avuto con la Conferenza Unificata. La vicenda che ha riguardato la determinazione dei mezzi finanziari concernenti il secondo ciclo di istruzione e formazione, che solo in prossimità della approvazione definitiva del decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri ha condotto ad individuare le fonti dalle quali trarre le risorse – non quantificate – da trasferire alle Regioni ed agli Enti Locali, è del tutto significativa.

Sono state descritte le soluzioni adottate per il finanziamento dei sei decreti legislativi, che hanno concretato l'interpretazione che il Governo ha dato del congegno finanziario delineato dalla legge n. 53 del 2003. Se ben si intende, esse sembrano non aver seguito la lettura che di quelle disposizioni ha fornito la Corte costituzionale³⁵. La Regione Emilia-Romagna aveva ritenuto viziata da illegittimità costituzionale, per lesione del principio della leale collaborazione, la norma dell'art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003 perché autorizzativa della spesa in assenza del PP, la cui approvazione presupponeva l'intesa con la Conferenza

³³ Art. 1ter comma 1, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005.

³⁴ Quanto fin qui esposto va integrato, per l'anno 2006, con le osservazioni più innanzi svolte circa i contenuti del decreto-legge 12 giugno 2006, n. 210.

³⁵ Sentenza n. 231 dell'8 – 16 giugno 2005.

Unificata. La Corte, al contrario, ha affermato che la disposizione è legittima in quanto essa richiama espressamente il PP e quindi anche le modalità della sua approvazione. Ciò comporta che l'autorizzazione alla spesa recata dall'art. 3, comma 92, resta subordinata, per quanto concerne la sua concreta attuazione, all'approvazione del PP, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza Unificata.

A causa del nesso esistente tra disposizioni delle leggi finanziarie e la norma dettata dall'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003, riguardante il PP che la Corte costituzionale ha messo in evidenza, solo l'intesa con la Conferenza Unificata, consentendo l'approvazione del piano, avrebbe reso utilizzabili le risorse. Questa linea non è stata seguita dal Governo.

Si è visto come l'emanazione dei decreti legislativi sia avvenuta, assumendo il Governo la responsabilità dell'affermazione, che si rinviene nelle relazioni che li accompagnano, in particolare quelle tecniche, che l'attuazione degli stessi decreti non determina ulteriori oneri nell'organizzazione e nell'erogazione del servizio scolastico e/o formativo da essi innovate, oltre quelli assicurate dalle risorse già esistenti in bilancio, da quelle rese disponibili dalle leggi finanziarie e da specifiche norme individuate negli stessi decreti legislativi.

Ciò conduce a riportare la posizione espressa dal Governo in occasione dell'approvazione dei decreti legislativi alle osservazioni fin qui esposte, che risultano coerenti con quanto rilevato dalla Corte nelle relazioni trimestrali riguardanti la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi. Questo esercizio fa emergere come aspetti decisivi, sui quali la progressiva trasposizione della riforma nella concreta erogazione del servizio scolastico e formativo offrirà importanti elementi di verifica, siano quelli:

- della affermata sufficienza del monte orario delle prestazioni dei docenti previsto negli ordinamenti previgenti rispetto a quelle richieste dal nuovo ordinamento;
- della mancata considerazione delle esigenze della riconversione delle competenze professionali, soprattutto dei docenti, nel loro impatto sull'effettiva erogazione dei nuovi contenuti didattici;
- della affermata inesistenza di oneri non considerati e/o di situazioni di sottovalutazione dei contenuti innovativi della riforma.

Sotto questo riguardo, gli oneri che appare destinato a sviluppare il nuovo ordinamento dei licei potrebbero configurare le situazioni innanzi ipotizzate. Ad esempio, l'introduzione della figura del docente-tutor (art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 226 del 2005); l'effettivo complesso delle spese indotte dall'estensione dell'obbligo scolastico al terzo anno di istruzione secondaria superiore (art. 28, comma 1, del decreto citato). Inoltre, la conferma della consistenza numerica degli organici di diritto può rivelarsi un approccio riduttivo, esponendo il sistema scolastico a configurare con le necessità espresse dal servizio scolastico a causa del suo carattere di inderogabilità (art. 28, comma 5, del decreto n. 226)³⁶.

Un efficace strumento di verifica e di contenimento delle sollecitazioni espansive della spesa sta nell'effettuazione di una rigorosa analisi funzionale delle esigenze espresse dai nuovi ordinamenti didattici da riportare alle risorse già attualmente impegnate nei sistemi scolastico e formativo (analisi delle condizioni strutturali di fattibilità). Essa deve portare ad evidenziare il loro pieno impiego e le possibilità di migliore utilizzazione. Ciò potrebbe far rinvenire risorse già disponibili nei sistemi, da indirizzare al soddisfacimento delle necessità determinate dalla attuazione della riforma. Diversamente, il carattere di inderogabilità della prestazione del servizio scolastico potrebbe costringere le scuole, a fronte della mancanza o della insufficienza delle risorse, a non trasferire nel servizio scolastico i contenuti innovativi della riforma, rendendola in tal modo inoperante.

³⁶ Sul punto si veda il parere reso dal CNPI nell'adunanza del 22 giugno 2005.

In conclusione di questo paragrafo si può tentare una valutazione complessiva del congegno finanziario messo a punto per il finanziamento della riforma e sui suoi riflessi di ordine operativo ed istituzionale. Esso, come si è visto,

- demanda la quantificazione dei nuovi oneri e l'individuazione delle relative coperture alle leggi finanziarie annuali;
- integra il volume complessivo delle risorse necessarie mediante una diversa utilizzazione di fondi già esistenti in bilancio;
- affida la modulazione delle innovazioni ordinamentali e didattiche ai decreti legislativi entro i limiti consentiti dalle coperture assicurate nei termini di cui ai due punti precedenti.

Ne è derivato che la legge delega n. 53 del 2003 non ha avuto a base un effettivo progetto finanziario, ancorché prevedesse l'approvazione di un piano programmatico di interventi finanziari (art. 1, comma 3). La legge n. 53 è stata approvata mancando nel Parlamento la piena consapevolezza della dimensione finanziaria espressa dalle innovazioni degli ordinamenti scolastici e formativi che si è inteso introdurre. La prova di ciò sta nella circostanza che la legge delega non ha provveduto alla copertura dei decreti legislativi di cui ha disposto l'emanazione, demandandola alle leggi finanziarie; nella stima contenuta nel piano programmatico circa l'entità dell'impegno finanziario richiesto; nel volume complessivo delle risorse rese disponibili dalle leggi finanziarie; nei fondi, già presenti in bilancio, ma non compiutamente quantificati, che concorrono alla copertura dei decreti legislativi.

La rinuncia a stabilire l'entità complessiva dei mezzi finanziari da destinare alla riforma ha costituito una scelta che ha inciso non solo nel rapporto Parlamento-Governo, ma ha anche determinato un contesto nel quale la fase attuativa dei nuovi ordinamenti è segnata dalla mancanza di saldi punti di riferimento. Infatti, l'impossibilità di raffrontare il potenziale funzionale complessivo, espresso dai principi e criteri direttivi della legge delega, con un volume definito di risorse espone al rischio di determinare tra di essi un differenziale, che conduce ad una operatività parziale del processo di riforma, provocandone un inserimento disarmonico nel sistema di istruzione e formazione e, quindi, l'improduttività delle spese effettuate. Ulteriore aspetto da considerare è la mancata previsione di una struttura di supporto per la guida della prima fase di attuazione della riforma, dotata delle necessarie competenze professionali.

Le osservazioni svolte trovano elementi di conferma nel decreto-legge 12 giugno 2006 che integra di 63 milioni la dotazione di bilancio per la corresponsione dei compensi ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore (c.d. esami di maturità), commisurandola all'effettivo fabbisogno per consentire il regolare svolgimento della sessione di esami dell'a.s. 2005-2006. La vicenda, che evidenzia come alla vigilia degli esami i fondi per le commissioni mancassero di 63 milioni, attiene alla gestione dell'esercizio 2006 e sarà considerata in occasione dell'analisi del relativo rendiconto. L'aspetto di cui va tenuto conto in questa sede è che la spesa viene coperta riducendo di un pari importo lo stanziamento 2006 destinato ai compensi per i docenti *tutor* (capitolo 1284), che costituiscono una delle più significative innovazioni della riforma. I compensi per la nuova figura docente erano stati, infatti, finanziati a carico dell'autorizzazione di spesa disposta dall'art. 3, comma 92, della legge n. 350 del 2003 riguardante la provvista finanziaria della riforma. Il risultato cui si perviene è che le risorse a sostegno delle innovazioni didattiche diminuiscono, mettendo in discussione le valutazioni e le coperture indicate nelle relazioni tecniche dei decreti legislativi³⁷.

³⁷ Nel 1994 il limite della spesa complessiva per i compensi delle commissioni per gli esami di maturità era stato determinato in circa 59,9 milioni (116 miliardi di lire) dall'art. 23, comma 2, della legge 23 dicembre 1994 n. 724. Nel 1997 la spesa era stata elevata di 17,04 milioni (33 miliardi di lire) dall'art. 4, comma 5, della legge 10 dicembre 1997, n. 425. Nel 1999 la spesa era stata ulteriormente elevata di 61,9 milioni (120 miliardi di lire) dall'art. 1, comma

Si tralascia di soffermarsi sui profili di legittimità costituzionale circa il rapporto tra legge delega e decreti legislativi in relazione alla mancanza da parte della prima di una diretta individuazione delle risorse finanziarie necessarie per la operatività della delega. Essi sono diffusamente trattati nelle relazioni quadrimestrali sulla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi³⁸, alle quali si rinvia.

3.2.2. La Scuola.

Nuovi compiti dell'Amministrazione centrale ai fini della ricostruzione delle risultanze finanziarie e contabili del sistema scolastico³⁹.

L'obbligo costituzionale di istituire scuole statali (art. 33 Cost.) comporta, a carico dello Stato, la provvista dei necessari mezzi finanziari e l'onere, che essa sottende, di costruire il conto del sistema scolastico. Tale è la base del compito fondamentale assegnato al MIUR: elaborazione di programmi, indirizzi, direttive di coordinamento generale, finalizzate ad assicurare il governo del sistema e la individuazione e la garanzia dei livelli nazionali ed unitari di fruizione del servizio scolastico.

Nell'espletamento del compito, che necessariamente deve essere accompagnato dalla verifica dell'operato delle scuole, il MIUR incontra difficoltà anche a causa della contingente insufficienza delle prestazioni del sistema informativo nel monitoraggio dei flussi finanziari.

Occorre, infatti, ricostruire il percorso che caratterizza l'alimentazione finanziaria delle scuole, a partire dal bilancio MIUR, e l'entità delle risorse trasferite; individuare la percentuale di utilizzo da parte delle scuole e, quindi, gli avanzi di amministrazione, e le loro cause genetiche (ad es., difficoltà progettuali, scarsa capacità di spesa), la provenienza dei fondi che li costituiscono, l'utilizzazione che essi ricevono nell'anno successivo. Altro aspetto da non trascurare è l'eccessiva lunghezza delle procedure contabili per il trasferimento delle risorse finanziarie dal bilancio statale alle singole scuole.

Una scarsa attenzione a questi temi comporta l'immobilizzazione di risorse del bilancio dello Stato, la cui provvista concorre a determinare il disavanzo statale.

Le contabilità speciali costituiscono un peculiare strumento dell'amministrazione scolastica per la movimentazione delle risorse. Ciò comporta che se ne conoscano con esattezza il numero e le titolarità. Questo istituto presenta, infatti, aspetti derogatori, rispetto alle ordinarie procedure contabili, che, ove non vengano tenuti presenti, incidono sulla significatività dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

Di qui la necessità di implementare il monitoraggio sulla gestione delle scuole, che attualmente si concreta, quasi esclusivamente, nelle verifiche contabili, spesso meramente formali, effettuate dal collegio dei revisori. L'azione di verifica non va eseguita in termini formali, quanto piuttosto quale occasione di acquisizione di dati, documenti ed elementi informativi per ricostruire linee di tendenza della gestione, capire le cause delle disfunzioni, cogliere l'andamento nel tempo e l'evoluzione delle grandezze che determinano la dinamica dei bilanci.

L'Amministrazione ha richiamato l'attenzione su una questione di significativo rilievo, che si pone in termini di più forte evidenza a seguito del riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica: quale debba essere l'ampiezza degli spazi discrezionali delle scuole, entro i quali esse siano libere di determinarsi e, più in concreto, come le scelte autonome delle scuole si rapportino alla prassi amministrativa dei fondi vincolati. In tale prospettiva, il

1, della legge 15 febbraio 1999, n. 32. Nel 2001 l'art. 22 comma 7 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 aveva fissato il nuovo limite di spesa in 40,24 milioni. Nel 2002 l'art. 1 del d.l. 25 settembre 2002, n. 212, convertito in legge con modificazioni dalla legge 22 novembre 2002, n. 268 ha elevato il limite di spesa di 28,411 milioni per il 2002 e di 44,608 milioni per il 2003.

³⁸ Si veda Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - 22 luglio 2003 delibera n. 38/contr./R.Q./03 (1° Quadrimestrale 2003).

³⁹ Corte dei conti - Sezione centrale del controllo di gestione - delibera n. 19 del 15 settembre 2004.

consolidamento del monitoraggio dei flussi finanziari e la definizione di un modello di controllo di gestione, dando luogo anche alla produzione informatizzata di *report* a livello regionale, dovrebbero consentire l'affinamento delle metodologie di rilevazione, finalizzate a dotare l'Amministrazione centrale di strumenti per l'esercizio consapevole della funzione di governo dei sistemi di istruzione e di formazione.

Di queste due importanti realizzazioni si attendono concreti riscontri.

3.2.3. Le componenti del sistema di istruzione.

La riforma degli ordinamenti scolastici e formativi, di cui si è detto, guarda allo sviluppo dei relativi sistemi. È quindi opportuno dare, in termini forzatamente ristretti, una sintetica informazione sulla attuale condizione del sistema scolastico nelle sue componenti studenti, personale, strutture. La fonte dei dati è quella già utilizzata lo scorso anno, costituita dal sistema informativo dell'istruzione. Le problematiche sottese dalla rilevazione, dall'elaborazione, dall'integrazione dei dati fisici con quelli finanziari permangono nei termini discussi lo scorso anno. Questo esito è dovuto alla assenza nell'organizzazione del Ministero, nonostante le diverse soluzioni sperimentate negli ultimi anni, di una struttura unitaria alla quale sia affidato il compito di correlare le componenti fisiche dei sistemi dell'istruzione e della ricerca alle risorse finanziarie che vengono impegnate nella predisposizione e nell'erogazione dei servizi. Il che comporta che il decisore politico ed i vertici dirigenziali operano disponendo di quadri informativi disomogenei e non unitariamente validati. Queste affermazioni possono essere raffrontate con le difficoltà emerse nella redazione dei decreti legislativi della riforma degli ordinamenti scolastici e formativi, che non ha potuto contare su una soddisfacente base conoscitiva della effettiva valenza finanziaria delle innovazioni che ci si proponeva di adottare. Continuano a ritardare l'integrazione del sistema informativo, i cui prodotti sono utilizzati per la gestione ed il supporto alle scelte programmatiche, e le rilevazioni statistiche.

A. La popolazione scolastica delle scuole statali.

Numero di bambini ed alunni frequentanti per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2002/2003	187.222	583.894	366.053	510.712	1.647.881
	2003/2004	191.369	594.642	371.103	516.033	1.673.147
	2004/2005	195.230	603.884	372.364	520.333	1.691.811
	2005/2006	197.326	614.102	372.103	529.216	1.712.747
NORD EST	2002/2003	98.119	386.849	241.704	344.571	1.071.243
	2003/2004	102.204	394.999	247.121	349.407	1.093.731
	2004/2005	104.550	403.522	248.471	355.505	1.112.048
	2005/2006	106.871	414.960	250.174	367.834	1.139.839
CENTRO	2002/2003	188.675	450.743	304.528	468.225	1.412.171
	2003/2004	192.790	454.646	308.422	471.766	1.427.624
	2004/2005	195.156	458.455	307.040	475.380	1.436.031
	2005/2006	197.290	464.705	304.233	487.420	1.453.648
SUD	2002/2003	339.098	745.627	535.257	773.138	2.393.120
	2003/2004	337.790	736.151	530.706	780.036	2.384.683
	2004/2005	335.978	723.297	520.687	781.566	2.361.528
	2005/2006	331.077	718.847	503.570	786.995	2.340.489
ISOLE	2002/2003	147.870	348.106	253.907	345.929	1.095.812
	2003/2004	148.097	342.802	251.247	348.174	1.090.320
	2004/2005	147.159	335.350	245.889	346.453	1.074.851
	2005/2006	146.737	332.877	238.104	350.116	1.067.834
Totale	2002/2003	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
	2003/2004	972.250 (+1,17%)	2.523.240 (+0,32%)	1.708.599 (+0,42%)	2.465.416 (+0,94%)	7.669.505 (+0,65%)
	2004/2005	978.073 (+0,6%)	2.524.508 (+0,05%)	1.694.451 (-0,83%)	2.479.237 (+0,56%)	7.676.269 (+0,09%)
	2005/2006	979.301 (+0,13%)	2.545.491 (+0,83%)	1.668.184 (-1,55%)	2.521.581 (+1,71%)	7.714.557 (+0,5%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	24.435	73.703	43.112	22.942	164.192
	2002/2003	31.490 (+28,87%)	92.061 (+24,91%)	54.485 (+26,38%)	31.613 (+37,8%)	209.649 (+27,69%)
	2003/2004	35.499 (+12,73%)	111.284 (+20,88%)	65.966 (+21,07%)	42.974 (+35,94%)	255.723 (+21,98%)
	2004/2005	45.147 (+27,18%)	141.187 (+26,87%)	83.513 (+26,6%)	57.856 (+34,63%)	327.703 (+28,15%)

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole non Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	12.388	2.959	1.107	1.121	17.575
	2002/2003	16.866 (+36,15%)	3.285 (+11,02%)	1.403 (+26,74%)	1.563 (+39,43%)	23.117 (+31,53%)
	2003/2004	19.448 (+15,31%)	3.993 (+21,55%)	1.571 (+11,97%)	1.948 (+24,63%)	26.960 (+16,62%)
	2004/2005	27.959 (+43,76%)	3.338 (-16,4%)	862 (-45,13%)	1.714 (-12,01%)	33.873 (+25,64%)

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali e non Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	36.823	76.662	44.219	24.063	181.767
	2002/2003	48.356 (+31,32%)	95.346 (+24,37%)	55.888 (+26,39%)	33.176 (+37,87%)	232.766 (+28,06%)
	2003/2004	54.947 (+13,63%)	115.277 (+20,9%)	67.537 (+20,84%)	44.922 (+35,41%)	282.683 (+21,45%)
	2004/2005	73.106 (+33,05%)	144.525 (+25,37%)	84.375 (+24,93%)	59.570 (+32,61%)	361.576 (+27,91%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione.

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Alunni in situazione di handicap

Area geografica	Anno	Alunni in situazione di handicap				Totale	% di alunni in situazione di handicap sul totale alunni				Totale %
		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	
NORD OVEST	2002/2003	2.176	13.200	10.735	5.584	31.695	1,16	2,26	2,93	1,09	1,92
	2003/2004	2.291	13.757	11.467	6.200	33.715	1,20	2,31	3,09	1,20	2,02
	2004/2005	2.473	14.377	12.144	6.424	35.418	1,27	2,38	3,26	1,23	2,09
	2005/2006	2.604	15.289	12.755	6.592	37.240	1,32	2,49	3,43	1,25	2,17
NORD EST	2002/2003	1.236	8.853	6.768	3.992	20.849	1,26	2,29	2,80	1,16	1,95
	2003/2004	1.281	8.956	7.088	4.291	21.616	1,25	2,27	2,87	1,23	1,98
	2004/2005	1.291	9.224	7.350	4.590	22.455	1,23	2,29	2,96	1,29	2,02
	2005/2006	1.379	9.540	7.792	4.963	23.674	1,29	2,30	3,11	1,35	2,08
CENTRO	2002/2003	2.227	10.706	8.784	6.193	27.910	1,18	2,38	2,88	1,32	1,98
	2003/2004	2.330	10.848	9.057	6.446	28.681	1,21	2,39	2,94	1,37	2,01
	2004/2005	2.340	11.706	9.483	7.373	30.902	1,20	2,55	3,09	1,55	2,15
	2005/2006	2.427	11.459	9.803	7.541	31.230	1,23	2,47	3,22	1,55	2,15
SUD	2002/2003	3.504	17.112	14.676	9.237	44.529	1,03	2,29	2,74	1,19	1,86
	2003/2004	3.537	16.880	14.751	9.866	45.034	1,05	2,29	2,78	1,26	1,89
	2004/2005	3.640	16.834	14.858	10.296	45.628	1,08	2,33	2,85	1,32	1,93
	2005/2006	3.794	16.736	15.129	9.843	45.502	1,15	2,33	3,00	1,25	1,94
ISOLE	2002/2003	1.687	8.575	7.086	4.058	21.406	1,14	2,46	2,79	1,17	1,95
	2003/2004	1.674	8.664	7.360	4.583	22.281	1,13	2,53	2,93	1,32	2,04
	2004/2005	1.708	8.637	7.543	4.348	22.236	1,16	2,58	3,07	1,26	2,07
	2005/2006	1.805	8.638	7.777	5.476	23.696	1,23	2,59	3,27	1,56	2,22
Totale	2002/2003	10.830	58.446	48.049	29.064	146.389	1,13	2,32	2,82	1,19	1,92
	2003/2004	11.113 (+2,61%)	59.105 (+1,13%)	49.723 (+3,48%)	31.386 (+7,99%)	151.327 (+3,37%)	1,14	2,34	2,91	1,27	1,97
	2004/2005	11.452 (+3,05%)	60.778 (+2,83%)	51.378 (+3,33%)	33.031 (+5,24%)	156.639 (+3,51%)	1,17	2,41	3,03	1,33	2,04
	2005/2006	12.009 (+4,86%)	61.662 (+1,45%)	53.256 (+3,66%)	34.415 (+4,19%)	161.342 (+3%)	1,23	2,42	3,19	1,36	2,09

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione.

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Gli alunni, che dal 2001 superano 7 milioni 600 mila unità, hanno raggiunto, nell' anno scolastico (a.s.) 2005-2006, 7,715 milioni; l'incremento sull'anno precedente è stato di mezzo punto percentuale ed è dovuto essenzialmente agli alunni di cittadinanza straniera, che sono cresciuti di oltre il 28 per cento; negli ultimi tre anni scolastici l'aumento ha costantemente superato il 20 per cento; in valori assoluti gli alunni stranieri sono stati, nell'anno scolastico 2004-2005, circa 328 mila, rappresentando il 4,2 per cento dell'intera popolazione scolastica⁴⁰.

Nel complesso, nell'ultimo quadriennio è la scuola secondaria superiore che presenta una crescita più sostenuta (+3,21 per cento). La scuola secondaria di primo grado, nello stesso periodo, ha subito un calo di circa il 2 per cento.

Nell'anno scolastico 2005-2006 gli alunni si sono così distribuiti tra gli ordini di scuola:

- dell'infanzia 12,7 per cento;
- primaria 33,0 per cento;
- sec. I grado 21,6 per cento;
- sec. II grado 32,7 per cento.

⁴⁰ I dati degli alunni stranieri comprendono quelli della provincia di Trento.

La distribuzione geografica vede costantemente, negli anni e negli ordini di scuola, la prevalenza dell'area SUD; la consistenza complessiva delle aree SUD ed ISOLE supera il 44 per cento.

Nella scuola primaria statale nell'a.s. 2003-2004 circa il 7 per cento degli alunni della prima classe aveva anticipato l'iscrizione⁴¹.

Le scuole statali accolgono un numero che continua a crescere di alunni con handicap; essi hanno raggiunto 161.342 mila unità nel 2005-2006: 2,1 per cento del totale alunni. L'incremento annuale è costante e negli ultimi due anni scolastici è stato di oltre il 3 per cento. La presenza più consistente si conferma nella scuola primaria: 38,2 per cento. Ciò attesta come il sistema scolastico corrisponda progressivamente in modo più adeguato alle specifiche necessità formative degli alunni portatori di handicap e delle loro famiglie. Va comunque osservato come, nell'a.s. 2003-2004, alla conferma dell'annuale incremento degli alunni abbia fatto riscontro nella scuola statale una riduzione degli insegnanti di sostegno pari all'11,8 per cento rispetto all'anno precedente, che ha fatto salire il rapporto alunni/docenti di sostegno al 2,2 per cento dall'1,9 per cento degli ultimi anni⁴².

Il numero medio di studenti per docente nelle scuole statali risulta attestato, a partire dall'a.s. 1999-2000, in 11, segnando una variazione di +/- 1 in relazione all'ordine di scuola⁴³.

B. Il personale della scuola

I dati essenziali della consistenza numerica⁴⁴.

Nell'anno scolastico 2005-2006 i dirigenti in servizio sono stati 8.300, registrando una riduzione di circa il 4 per cento sull'anno precedente, nel quale erano stati 8.672. 42 unità sono collocate in posizione di fuori ruolo. Nel quadriennio 2002-2006 il numero dei dirigenti è diminuito del 5 per cento.

La distribuzione per fasce di età evidenzia il progressivo invecchiamento del corpo dei dirigenti: la quota più elevata - 8,6 per cento -, infatti, ormai raggiunge i 58 anni a differenza di quattro anni prima, quando il 7,6 per cento aveva 55 anni. Il fenomeno è particolarmente accentuato nella scuola secondaria superiore, dove l'11 per cento ha oltre 65 anni, mentre nell'a.s. 2002-2003 l'8,6 per cento aveva 56 anni.

Fattori che concorrono alla riduzione, oltre all'ordinario collocamento a riposo, possono essere collegati al traguardo costituito dall'acquisizione della qualifica dirigenziale ed alle incisive modifiche ordinamentali intervenute per la scuola negli ultimi anni.

La dotazione organica nell'a.s. 2004-2005 è stata di 10.757 posti, ai quali si sono aggiunti 19 posti per le scuole con insegnamento di lingua slovena.

Docenti⁴⁵ L'organico di diritto dei docenti nell'a.s. 2005-2006 è stato di 737.250 posti, in lieve aumento (0,07 per cento) rispetto all'anno precedente, ma in decremento dell'1,3 per cento sull'a.s. 2002-2003.

⁴¹ Tavola 2.3.5 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 37; iscrizioni anticipate sono quelle degli alunni che hanno compiuto i 6 anni tra il 1° gennaio ed il 28 febbraio 2004.

⁴² Tavola 2.8.3 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 55.

⁴³ Tavola 1.3.3 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 17.

⁴⁴ I dati si riferiscono alla scuola statale dell'infanzia, primaria, secondaria di I e di II grado; non sono comprese le scuole della Valle d'Aosta e delle province di Bolzano e Trento, che non sono gestite dallo Stato. Non è considerato il personale fuori ruolo.

⁴⁵ Per le nozioni di organico di diritto ed organico di fatto e per le relazioni che intercorrono tra essi e tra essi ed il numero di docenti presenti in servizio al 31 dicembre dell'anno di riferimento si rinvia alla relazione sul rendiconto dell'esercizio 2004.

Posti docenti in Organico di fatto per ordine di scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia (a)	a/e	Scuola primaria (b)	b/e	Scuola secondaria di I grado ©	c/e	Scuola secondaria di II grado (d)	d/e	Totale (e)	incidenza del totale area geografica sul totale nazionale
NORD OVEST	2005/2006	15.910	10,23	57.957	37,28	34.500	22,19	47.108	30,30	155.475	22,66
NORD EST	2005/2006	8.793	8,72	37.582	37,27	21.724	21,54	32.746	32,47	100.845	14,70
CENTRO	2005/2006	15.537	12,19	42.587	33,43	26.411	20,73	42.872	33,65	127.407	18,57
SUD	2005/2006	28.602	13,82	63.170	30,51	46.782	22,60	68.472	33,07	207.026	30,18
ISOLE	2005/2006	11.743	12,32	29.272	30,72	22.826	23,95	31.447	33,00	95.288	13,89
Totale	2005/2006	80.585	11,75	230.568	33,61	152.243	22,19	222.645	32,45	686.041	100,00

Personale: docenti con contratto a tempo indeterminato

	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Personale educativo	Totale
Totale	2002/2003	78.325	241.721	170.772	231.364	1.957	724.139
	2003/2004	75.593 (-3,49%)	235.948 (-2,39%)	166.562 (-2,47%)	226.437 (-2,13%)	2.134 (+9,04%)	706.674 (-2,41%)
	2004/2005	75.630 (+0,05%)	234.323 (-0,69%)	164.187 (-1,43%)	224.669 (-0,78%)	2.183 (+2,3%)	700.992 (-0,8%)
	2005/2006	79.316 (+4,87%)	238.728 (+1,88%)	164.962 (+0,47%)	227.528 (+1,27%)	2.242 (+2,7%)	712.776 (+1,68%)

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

	Anno	Scuola dell'infanzia (a)	a/f	Scuola primaria (b)	b/f	Scuola secondaria di I grado (c)	c/f	Scuola secondaria di II grado (d)	d/f	Personale educativo (e)	e/f	Totale (f)
Totale	2002/2003	78.325	10,82	241.721	33,38	170.772	23,58	231.364	31,95	1.957	0,27	724.139
	2003/2004	75.593	10,70	235.948	33,39	166.562	23,57	226.437	32,04	2.134	0,30	706.674
	2004/2005	75.630	10,79	234.323	33,43	164.187	23,42	224.669	32,05	2.183	0,31	700.992
	2005/2006	79.316	11,13	238.728	33,49	164.962	23,14	227.528	31,92	2.242	0,31	712.776

Nota: Incidenza del numero dei docenti relativo a ciascun ordine di scuola sul totale nazionale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

I posti in organico di fatto sono stati 686.041, avendo registrato un differenziale del -6,9 per cento sull'organico di diritto.

Distribuzione per ordine di scuola.

I docenti con contratto a tempo indeterminato sono stati 712.776, aumentati dell'1,68 per cento sull'a.s. 2004-2005, ma diminuiti di circa l'1,6 per cento rispetto a quattro anni prima.

La tabella espone le variazioni intervenute, nell'arco degli anni 2002-2006, in rapporto al numero complessivo di docenti ed a quello proprio di ciascun ordine di scuola. Una segnalazione particolare riguarda l'aumento degli insegnanti della scuola dell'infanzia, verificatosi nell'ultimo anno scolastico, pari a circa il 5 per cento. L'evento va collegato all'espansione della scuola statale (c.d. *generalizzazione*) ed agli anticipi delle iscrizioni dei bambini, iniziative entrambe promosse dalla legge n. 53 del 2003. La distribuzione dei docenti per ordine di scuola è pressochè stabile nel tempo secondo i seguenti valori: scuola dell'infanzia 11 per cento; scuola primaria 33 per cento; scuola secondaria di I grado 23 per cento; scuola secondaria di II grado 32 per cento.

Con il succedersi degli anni scolastici l'anno di età cui appartiene la percentuale più elevata di docenti si sposta in avanti. Questo indice, costantemente stabile negli anni, di poco

superiore al 5 per cento, nell'a.s. 2002-2003 cadeva sui 53 anni; nell'a.s. 2005-2006 ha riguardato entrambi gli anni di età 55 e 56. Infatti, in coerenza con l'evoluzione segnalata, l'età media dei docenti a tempo indeterminato nell'a.s. 2004-2005 era di 48 anni, risultando elevata di due anni a partire dall'a.s. 1999-2000⁴⁶.

Il processo di invecchiamento del corpo degli insegnanti emerge chiaramente dal raffronto, consentito dai dati del sistema informativo dell'istruzione, tra i docenti degli anni scolastici 2002-2003 e 2005-2006, suddivisi in tre fasce di età.

età	2002/03	%	2005/06	%	scost.
fino a 40 anni	136.417	18,9	102.691	14,4	-24,7
da 41 a 50 anni	290.055	40,0	261.776	36,7	-9,7
da 51 ad oltre 65 anni	297.667	41,1	348.309	48,9	17,0
totale	724.139	100,0	712.776	100,0	-

Si può così rilevare come, nel corso degli anni 2002-2006, la consistenza della fascia di età fino a 40 anni si sia ridotta di quasi il 25 per cento e quella comprendente i docenti da 51 ad oltre i 65 anni vanti ormai un numero di presenze che si è elevato del 17 per cento.

I docenti con incarico annuale sono stati 26.059, diminuiti di ben il 22,6 per cento sull'a.s. precedente in conseguenza delle immissioni in ruolo.

I docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche sono stati 98.467, aumentati del 5 per cento sull'a.s. 2004-2005 e del 25 per cento rispetto all'a.s. 2002-2003.

L'organico di diritto del personale ATA è stato di 255.595 posti, in diminuzione dell'1 per cento sull'anno precedente e del 3,4 per cento sull'a.s. 2002-2003. Una aliquota di posti viene riservata ai LSU ed ai Co.Co.Co.

Il personale ATA con contratto a tempo indeterminato è stato 173.538 unità, ridotto di circa il 2 per cento sull'a.s. 2004-2005 e del 7,6 per cento rispetto a quattro anni prima.

I dipendenti ATA con contratto a tempo determinato sono 74.100, aumentati dello 0,09 per cento sull'a.s. 2004-2005 e del 6,6 per cento sul 2002-2003.

Presenza femminile

La presenza femminile, riferita all'insieme del personale dirigenti, docenti ed ATA, nell'arco degli anni 2002-2006 risulta aumentata di circa 1 punto, essendo passata dal 75,12 al 76,32 per cento. L'area geografica, nella quale le donne sono più presenti tra il personale scolastico, è il nord ovest, dove l'indice, da circa l'80 per cento nel 2002, si approssima all'81 per cento nel 2006.

⁴⁶ Tavola 1.3.6 in MIUR – D.G. studi e programmazione – La Scuola in cifre 2005 – pag. 19.