

Piani di riparto FAR anni 2001-2005 (dati espressi in euro)

	2001	2002	Variazioni % rispetto al 2001	2003	Variazioni % rispetto al 2002	2004	Variazioni % rispetto al 2003	2005	Variazioni % rispetto al 2004
TOTALI (VALORI CORRENTI)	1.311.553.930,25	1.232.029.480,00	-6,06%	1.065.630.712,32	-13,51%	1.841.336.629,06	+72,79%	1.095.632.454,00	-40,50%
TOTALI (VALORI COSTANTI 2005) *	1.411.887.805,91	1.294.739.780,53	-8,30%	1.093.017.421,63	-15,58%	1.851.832.247,85	+69,42%	1.095.632.454,00	-40,84%

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

(in euro)

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

Il FAR ha operato sulla base della direttiva ministeriale del 25 ottobre 2005, i cui indirizzi sono stati tradotti nel provvedimento in data 29 novembre 2005⁷⁴, con il quale il Capo dipartimento ha ripartito circa 1.096 milioni tra le diverse tipologie di iniziative finanziabili. In ordine ai moduli di finanziamento, i contributi nella spesa insieme ai contributi in conto interessi ed ai crediti di imposta hanno ottenuto circa l'81 per cento, il complemento verrà finanziato mediante crediti agevolati. La distribuzione tra ambito nazionale ed aree depresse vede destinato a queste ultime oltre l'85 per cento delle risorse. La serie storica dei piani di riparto adottati nell'arco 2001-2005, presentata a valori correnti e costanti, rivela che il picco delle disponibilità è stato raggiunto nel 2004 – 1.852 milioni circa – per effetto della cartolarizzazione dei crediti concessi negli anni precedenti. Il 2005 ha registrato una riduzione che ha superato il 40 per cento. Dal confronto del riparto tra le tipologie di iniziative, operato per gli stessi anni, si ricava che fino al 2004 i progetti autonomi di ricerca e formazione non avevano avuto assegnata mai una quota inferiore al 72 per cento, risultando, quindi, stabilmente l'iniziativa del tutto prevalente. Nel 2005, come applicazione del mutato indirizzo, di cui si è detto in precedenza, nei confronti dei progetti *a sportello*, i progetti autonomi hanno visto scendere la propria quota al 36 per cento a favore delle specifiche iniziative di programmazione – 38 per cento – e dei progetti in conformità ai bandi ministeriali – circa 17 per cento, che più direttamente traducono le linee strategiche di politica della ricerca. Il volume più rilevante di assegnazioni è stato raggiunto nel 2002 – 1.445 milioni – e quello minore nel 2005 – 573 milioni (valori costanti). Per le erogazioni, il 2003 ha raggiunto i 844 milioni, mentre nel 2005 sono stati erogati 540 milioni. Il *meccanico* e l'*elettronico* anche nel 2005 si sono confermati come i settori industriali che richiamano la maggior quantità di risorse, rispettivamente, circa il 23 per cento e circa il 19 per cento.

⁷⁴ G.U. n. 47 del 25 febbraio 2006.

TAB. 1 - Fondo agevolazioni per la ricerca: assegnazioni suddivise per strumento

(in migliaia di euro)

Strumenti	2001	2002	Variazioni % rispetto al 2001	2003	Variazioni % rispetto al 2002	2004	Variazioni % rispetto al 2003	2005	Variazioni % rispetto al 2004
Progetti autonomi di ricerca e formazione (legge 46/82, legge 67/88 e d.m. 593/00)	558.909,66	582.882,43	+4,29%	404.828,95	-30,55%	474.379,07	+17,18%	396.934,31	-16,33%
Cooperazione internazionale (Eureka, legge n. 46/82 e d.m. 593/00)	36.875,02	71.738,19	+94,54%	51.023,25	-28,88%	3.912,08	-92,33%	32.328,10	+726,37%
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST (d.m. 593 del 2000)	10.897,24	366.029,96	+3258,92%						
Assunzioni ricercatori/Commesse/Borse di studio (legge n. 46/82, legge 449/97 e d.m. 593/00)	41.368,20	65.581,13	+58,53%	85.581,60	+30,50%	108.704,30	+27,02%	107.169,59	-1,41%
Distacco temporaneo di ricercatori (legge 196/97 e d.m. 593/00)	8.263,31	1.342,79	-83,75%					3.201,10	
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di Programmi Quadro comunitari (d.m. 593/00)	619,75	1.801,02	+190,60%			215,82		688,64	+219,08%
Progetti autonomi per il riorent. e il rec. di competitività di strutture di ric. ind. e annessa for. (legge 451/94 e d.m. 593/00)	22.310,94	7.391,01	-66,87%	30.917,10	+318,31%	36.431,65	+17,84%	27.550,68	-24,38%
Spin off (d.m. 593/00)		2.427,31		1.301,82	-46,37%	2.524,83	+93,95%	4.063,56	+60,94%
Programmi Nazionali di Ricerca (legge 46/82)		2.991,36							
Legge 488/92 ((*) gestiti sul FAR solo dopo l'entrata in vigore del d.m. 90402/03)	271.901,41	273.264,90	+0,50%	40.404,42	-85,21%	46.946,94	+16,19%	949,90	-97,98%
TOTALE GENERALE (valori correnti)	951.145,52	1.375.450,08	+44,61%	614.057,13	-55,36%	673.114,69	+9,62%	572.885,88	-14,89%
TOTALE GENERALE (valori costanti 2005)*	1.023.908,16	1.445.460,49	+41,17%	629.838,40	-56,43%	676.951,44	+7,48%	572.885,88	-15,37%

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

TAB. 2 - Fondo speciale ricerca applicata, fondo agevolazioni per la ricerca e capitolo 8932 () erogazioni suddivise per strumento**

(migliaia di euro)

Strumenti	2001	2002	Variazioni % rispetto al 2001	2003	Variazioni % rispetto al 2002	2004	Variazioni % rispetto al 2003	2005	Variazioni % rispetto al 2004
Progetti autonomi	462.167,08	502.194,35	+8,66%	484.833,71	-3,46%	428.255,27	-11,67%	343.806,29	-19,72%
Programmi Nazionali di Ricerca	71.766,82	60.517,74	-15,67%	49.024,18	-18,99%	57.677,36	+17,65%	16.567,07	-71,28%
Parchi Scientifici e tecnologici	26.158,50	15.711,50	-39,94%	13.917,81	-11,42%	5.090,08	-63,43%	3.829,55	-24,76%
Contratti di interesse di P.A.	15.096,00	25.151,12	+66,61%	8.670,23	-65,53%	6.902,30	-20,39%	3.518,64	-49,02%
Legge 488/92	68.400,87	132.261,40	+93,36%	171.029,99	+29,31%	170.891,92	-0,08%	110.285,44	-35,46%
DM 593/00 (artt 14, 15, 16)		30.236,24		95.041,49	+214,33%	50.223,51	-47,16%	61.806,40	+23,06%
TOTALE GENERALE (valori correnti)	643.589,27	766.072,35	+19,03%	822.517,41	+7,37%	719.040,44	-12,58%	539.813,39	-24,93%
TOTALE GENERALE (valori costanti 2005)*	692.823,85	805.065,43	+16,20%	843.656,11	+4,79%	723.138,97	-14,29%	539.813,39	-25,35%

(*) sono stati utilizzati i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT rispetto all'anno 2005

(**) Il Fondo Agevolazioni per la Ricerca istituito dal d.lgs. 297/99 sopprime e sostituisce, dal 17 febbraio 2001, il Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA). Le tabelle 2, 3 e 4 riportano pertanto le erogazioni complessivamente effettuate sia sul nuovo fondo sia sulle gestioni stralcio dell'FSRA, sulle quali continuano ad essere effettuati i pagamenti dei progetti finanziati ai sensi della precedente normativa.

Un approfondimento, condotto dall'Amministrazione anche come esito delle osservazioni formulate dalla Corte in occasione delle indagini innanzi ricordate, conferma che i tempi intercorrenti tra la concessione del finanziamento e l'inizio delle erogazioni va dai 4 ai 24 mesi, con una media di 8 mesi. Le cause indicate nei tempi necessari per la preparazione dei capitolati tecnici e dei contratti non appaiono del tutto convincenti, in ragione di adempimenti tecnici ed amministrativi che ormai dovrebbero risultare in buona parte standardizzati.

La Legge Finanziaria 2005⁷⁵ ha istituito presso la gestione separata della Cassa DD.PP.S.p.A. un fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca con una dotazione iniziale di 6.000 milioni. Una quota non minore del 30 per cento è destinata ad attività di ricerca delle imprese, da svolgersi anche con soggetti della ricerca pubblica. Il CIPE in data 15 luglio ha assegnato al MIUR 1.100 milioni⁷⁶. Per l'operatività dei fondi assegnati è in via di definizione il decreto per la disciplina delle modalità di concessione dei finanziamenti. La suddetta disponibilità viene utilizzata quale base finanziaria del bando relativo ai 12 programmi di ricerca previsti dal PNR 2005-2007, in relazione al quale sono in corso le procedure selettive dei progetti pervenuti.

3.3. Analisi della funzionalità e risultati delle attività del Servizio di controllo interno.

Secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, l'attività del SECIN nel corso del 2005 si è innanzitutto concretizzata nel contributo alla redazione della Direttiva del Ministro, ponendo particolare attenzione alla coerenza con il Programma del Governo. In riscontro ad un'osservazione della Corte, avanzata con la precedente relazione, viene segnalato che la partecipazione alla formulazione della Direttiva non configge con la conseguente attività di

⁷⁵ Legge 30 dicembre 2004, n. 311 - art. 1, commi 354 -361; d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 maggio 2005, n. 80 - art. 6, commi 1, 2 e 4.

⁷⁶ CIPE - deliberazione 15 luglio 2005 n. 76 (G.U. n. 246 del 21 ottobre 2005).

valutazione, giusta il disposto dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1999. Ha, invece, incontrato adesione la sollecitazione ad una più pertinente individuazione dei campi di indagine, tenendo conto degli ambiti di azione degli altri organismi che operano presso il Ministero. L'attività di maggiore significatività ha riguardato l'iniziativa, d'intesa con il Dipartimento per la programmazione, per dotare l'Amministrazione di un organico sistema dei controlli, affidata ad un apposito gruppo di lavoro, che ha identificato quattro distinte tematiche:

- sistema di controllo strategico per l'Amministrazione nel suo complesso;
- sistema di controllo di gestione per le istituzioni scolastiche;
- sistema di controllo di gestione per l'Amministrazione centrale;
- sistema di monitoraggio e controllo degli enti vigilati dall'Amministrazione.

Circa il controllo strategico è stato proposto un modello, in corso di sperimentazione, che rappresenta un'evoluzione del PROMO, finora utilizzato per la valutazione delle attività dei dirigenti. Per le scuole sono state analizzate e integrate quattro sperimentazioni condotte in diversi ambiti territoriali, individuando i requisiti di un possibile sistema, del quale è tuttora in corso l'implementazione.

Dato atto di quanto fatto presente dall'Amministrazione, si ha ragione di richiamare le considerazioni svolte nella precedente relazione, che rilevavano gli aspetti problematici delle attività del SECIN e di alcune possibili direzioni di lavoro che non risultavano coltivate. La situazione 2005 non offre elementi che inducano a ritenere in via di superamento le segnalazioni proposte, anzi il SECIN appare in una situazione di sostanziale stallo operativo, che merita una particolare attenzione.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1. L'assetto organizzativo dell'Amministrazione nel 2005 e sua evoluzione nelle articolazioni centrali e periferiche.

L'avvio della XV legislatura ha visto la nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e dell'università e della ricerca, attribuite a due Ministeri distinti⁷⁷, ritornando alla scelta operata con la legge 9 maggio 1989, n. 168, poi accantonata dal d.lgs. n. 300 del 1999.

La circostanza consente, per quanto riguarda l'evoluzione organizzativa prodottasi durante il 2005 di un Ministero non più esistente, di limitarsi a qualche, cenno accompagnato da poche osservazioni sui modelli organizzativi che saranno considerati nella messa a punto delle due amministrazioni.

Una sola notazione sia consentita, che, sollecitata dall'avvicinarsi delle contraddittorie scelte organizzative, è fondata su quanto si è avuto modo di constatare nell'analisi dei profili organizzativi della gestione dell'anno 2005 e dei risultati finalmente raggiunti, acquisiti dopo oltre cinque anni dalla decisione di riunire i due rami di amministrazione, perché nel biennio 2004-2005 il contesto organizzativo del Ministero era rimasto stabile. Occorre, infatti, al di là degli indirizzi politici sottesi nelle soluzioni prescelte, avere consapevolezza che esporre l'organizzazione amministrativa dello Stato ad una condizione di costante instabilità e incertezza nei suoi assetti di medio-lungo periodo, oltre che concorrere a determinare il livello di efficacia e di efficienza della sua azione, impegna gli apparati quasi totalmente in una attività di autoamministrazione che appena accenna a decrescere dopo un triennio (si pensi solo alla nuova configurazione dei ruoli e connessa mobilità del personale; alla nuova impostazione dei bilanci, etc.). L'inevitabile conseguenza che la collettività sopporta è la riduzione qualitativa e quantitativa dei servizi finali che l'Amministrazione sarebbe tenuta a fornire.

A seguito degli indirizzi del d.lgs. n. 300 del 1999 l'assetto organizzativo del Ministero era stato rideterminato con il regolamento di organizzazione (d.P.R. n.319 del 2003), con il quale era stata attuata l'unificazione delle Amministrazioni della pubblica istruzione e

⁷⁷ Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181.

dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Il successivo d.m. 28 aprile 2004 aveva riorganizzato gli uffici dirigenziali di livello non generale, mentre i 18 dd.m. 28 luglio 2004, sulla base delle Linee-guida formulate dal Ministro con decreto del 30 aprile 2004, avevano definito l'articolazione degli Uffici scolastici regionali.

In sintesi, l'organizzazione del Ministero risultava costituita, nell'Amministrazione Centrale, dal Gabinetto e da tre Dipartimenti, di cui uno riuniva le funzioni trasversali e strumentali, e gli altri due erano preposti, rispettivamente, alle aree dell'istruzione e dell'università, dell'AFAM, della ricerca, articolati, ciascuno, in cinque Direzioni generali.

L'Amministrazione distribuita sul territorio è tuttora composta da 18 con livello di direzione generale, istituiti in tutte le regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige.

L'intero anno 2004 era stato impegnato nella formulazione delle disposizioni attuative del d.P.R. n. 319 del 2003, entrato in vigore il 5 dicembre 2003, nel rinnovo degli incarichi di tutti i dirigenti, proseguito nel 2005 per quelli degli Uffici scolastici regionali, nell'assegnazione del personale agli Uffici Centrali, profondamente modificati, e nella conseguente sistemazione funzionale e logistica. Il 2005 è stato l'anno nel quale risultava attuato, sul piano operativo, il disegno organizzativo prescelto per il Ministero nel 1999. Nello stesso anno tale assetto non ha subito modifiche, se non per quanto riguarda la pianta organica, di cui si dice in seguito.

I principali atti regolamentati e di organizzazione sono stati la rideterminazione della pianta organica ed il provvedimento interministeriale, che istituisce il ruolo dirigenziale dell'Amministrazione, a seguito dell'emanazione del d.P.R. n.108 del 2004. Il provvedimento, già sottoscritto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro per la funzione pubblica, dal settembre 2005 è presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la sottoscrizione del Ministro.

Modelli organizzativi dei Ministeri: nel d.lgs. n. 300 del 1999 si confrontano due modelli:
a) per dipartimenti;
b) per direzioni generali coordinate dal segretario generale. È noto che nella concreta attuazione essi non sono mai stati tradotti con fedeltà. Nel MIUR, ad esempio, si era scelto di individuare tre dipartimenti, di cui due affidatari delle aree funzionali proprie (istruzione – università e ricerca), ed uno con compiti trasversali (funzioni amministrative generali - servizi comuni – personale dell'apparato ministeriale). Questo assetto rendeva evidente come il modello adottato si differenziasse significativamente dai caratteri delineati per i dipartimenti dal d.lgs. n. 300 del 1999, realizzandone una contaminazione. Ma le soluzioni organizzative effettivamente praticate erano andate anche oltre mediante il ricorso sistematico alla possibilità, offerta dal comma 4 dell'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997, di gestione unificata delle spese comuni, il che avveniva per quelle riguardanti il personale dell'Amministrazione centrale ed i servizi informatici. L'insieme di queste soluzioni rende evidente come nella organizzazione materiale del MIUR il modello del d.lgs. n. 300 del 1999 sia stato nei fatti disatteso.

L'amministrazione periferica interpreta prevalentemente il proprio ruolo come complesso di uffici "terminali del centro" e non ancora quali interlocutori primari delle amministrazioni territoriali. Gli Uffici scolastici regionali sono titolari di UPB, corrispondenti a centri di responsabilità, e, quindi, i dirigenti sono titolari – secondo il d.lgs. n. 165 del 2001 – di autonomi poteri di spesa e sono responsabili in via esclusiva della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate; il che comporta che, pur rivestiti del rango di uffici dirigenziali generali, risultano limitati nella loro azione dalla programmazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza *budget* da investire in interventi non autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale; laddove la riforma costituzionale del 2001 imporrebbe di sperimentare nuove forme di "combinazione" fra

amministrazioni statali e regionali o locali, per attuare – secondo l'espressione della legge n. 59 del 1997 – “la collaborazione e l'azione coordinata” fra i diversi livelli di governo⁷⁸.

Le Regioni e gli Enti locali hanno compiti non meramente strumentali per l'erogazione del servizio scolastico, essendo chiamati a concorrere alla progettazione ed alla programmazione in relazione alle esigenze espresse dalla collettività insistente sul territorio. Ciò rende necessaria la riconsiderazione delle soluzioni delineate dal d.lgs. n. 112/1998, muovendosi verso una nuova prospettiva per la configurazione del sistema scolastico, nella quale i diversi soggetti pubblici, chiamati dall'ordinamento ad operarvi, corrispondano unitariamente, mediante l'integrazione dei rispettivi ruoli, all'obbligo che la Costituzione pone alla Repubblica di apprestamento del servizio scolastico (art. 33, secondo comma). Ne consegue la necessità di un diverso dimensionamento dell'apparato ministeriale, della mutazione dei suoi contenuti funzionali e della riconversione professionale del personale che vi opera. Mutazione consequenziale anche alla riforma dei sistemi di istruzione e di formazione, definita, nei contenuti normativi, negli 2003-2005. Infatti, i riflessi della riforma sulla configurazione e sui contenuti dell'autonomia degli istituti e sull'assetto dell'amministrazione centrale e territoriale richiedono la verifica, rispetto ai suoi indirizzi, della coerenza e della funzionalità degli attuali assetti organizzativi.

4.2. Il personale.

4.2.1. Evoluzione della consistenza e della distribuzione (per aree e livelli) del personale.

Per le aree dell'istruzione e della ricerca la trattazione della materia del personale riveste, sotto molteplici profili, rilievo strategico. Messi al centro dell'attenzione gli studenti ed il progresso delle conoscenze, le sorti degli uni e delle altre restano essenzialmente affidate alla qualità professionale del personale che opera nei sistemi dell'istruzione e della ricerca. Tanto che non è improprio pensare che questi corpi di dipendenti costituiscano per la collettività un vero e proprio capitale, quali intermediari di un patrimonio di valori e di conoscenze. Da ciò derivano anche conseguenze in ordine a quali siano le pertinenti classificazioni da seguire circa le risorse destinate alle loro retribuzioni ed all'aggiornamento professionale.

I corpi di personale sono quelli della scuola, delle università, delle istituzioni AFAM, degli enti di ricerca, del Ministero. I limiti dimensionali di questa relazione impongono di restringere la trattazione ad una rigida selezione delle vicende più significative, accompagnata dalla segnalazione di alcuni specifici aspetti e da tabelle che espongono la consistenza numerica⁷⁹.

4.2.1.1. Personale della scuola: dirigenti scolastici, docenti, ATA.

A. formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate e spesa.

Stato e modalità di realizzazione degli indirizzi programmatici e degli impegni amministrativo-contabili assunti nel corso del 2005; prospettive di sviluppo).

Le fonti normative, oltre che dalle specifiche disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e delle direttive generali, sono costituite dalle direttive che disciplinano le modalità di accreditamento dei soggetti che offrono formazione per il personale della scuola (associazioni professionali e associazioni disciplinari collegate a comunità scientifiche)⁸⁰, che individuano gli

⁷⁸ Dalla deliberazione n. 19/2004/G, che ha approvato, in sede di controllo di gestione, la prima relazione sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, sono emerse le problematiche organizzative esistenti tra dipartimenti e direzioni centrali e uffici scolastici regionali. Nella successiva indagine, prossima alla definizione, vengono approfonditi gli aspetti, sia organizzativo-funzionali sia contabili, che investono l'attività degli uffici scolastici regionali e dei centri per i servizi amministrativi.

⁷⁹ I dati essenziali della consistenza numerica sono esposti nel paragrafo 3.

⁸⁰ Direttiva ministeriale n. 90 del 1° dicembre 2003.

obiettivi formativi prioritari⁸¹, le risorse finanziarie e forniscono indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi⁸².

Gli obiettivi formativi prioritari hanno riguardato il supporto ai processi di riforma in relazione ai piani dell'offerta formativa di ciascuna istituzione scolastica. In particolare, per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, sono stati considerati gli obiettivi specifici di apprendimento contenuti nelle Indicazioni nazionali allegate al d.lgs. n. 59 del 2004. Sono state favorite le comunità di apprendimento in ambiente digitale, anche al fine di promuovere lo sviluppo della professionalità docente mediante la tecnica *e-learning*.

Nell'ambito dell'attuazione degli obblighi contrattuali, particolare attenzione è stata data alla formazione in ingresso. Per gli ATA, come previsto dall'Intesa del 20 luglio 2004, si è dato corso al progetto nazionale di durata pluriennale, definito con le Organizzazioni sindacali, i cui interventi formativi, che si concludono con specifica certificazione, sono volti allo sviluppo della professionalità (anche per l'assistenza alla persona diversamente abile), alla mobilità, alla riconversione del personale inidoneo, da utilizzare in altro profilo.

Ulteriori interventi formativi hanno riguardato i modelli di organizzazione didattica e di sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed il potenziamento della cultura della valutazione.

Il modello di formazione, di cui, dopo una fase di sperimentazione, si va favorendo il consolidamento, è quello dell'*e-learning* integrato.

La scansione dei livelli di responsabilità prevede:

- a livello scolastico, un piano annuale di iniziative: a) progettate dalla scuola autonomamente o consorziata in rete, anche in collaborazione con gli IRRE⁸³, con le università, con le associazioni professionali qualificate, con gli istituti di ricerca e con gli enti accreditati; b) promosse dall'Amministrazione; c) realizzate in autoaggiornamento.
- a livello territoriale, gli Uffici scolastici regionali garantiscono azioni di informazione e di sostegno.
- a livello nazionale, l'Amministrazione centrale indirizza e coordina i diversi soggetti erogatori di formazione.

Gli Uffici scolastici regionali, Centri di Responsabilità di spesa, ripartiscono, sulla base della contrattazione regionale, le risorse finanziarie alle istituzioni scolastiche, trattenendo una quota che viene utilizzata per il coordinamento delle azioni formative.

L'Amministrazione centrale impiega i finanziamenti di propria pertinenza per la progettazione e produzione di materiali di formazione, lo studio di modelli, la promozione di progetti pilota e di esperienze di eccellenza, da realizzare anche in collaborazione. Sono stati avviati il monitoraggio dei flussi finanziari e la ricognizione delle iniziative realizzate sul territorio.

PERSONALE ATA⁸⁴

Nel 2005 sono state avviate le attività riguardanti la formazione di qualificazione, cui sono interessate 176.790 unità appartenenti a tutti i profili.

A fine 2005 risultavano già formati 20.390 assistenti amministrativi. Dal dicembre 2005 sono stati resi disponibili i percorsi formativi per assistenti tecnici e collaboratori amministrativi. La formazione per gli altri profili sarà progressivamente attivata durante il 2006.

⁸¹ Direttiva ministeriale n. 45 del 4 aprile 2005: individuazione degli obiettivi formativi prioritari per l'anno scolastico 2005/2006.

⁸² Direttiva ministeriale n. 51 del 18 maggio 2005: definizione della quota delle risorse finanziarie da destinare ai programmi di formazione e aggiornamento dei dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2005/2006.

Direttiva ministeriale n. 56 del 10 giugno 2005: individuazione, per l'anno 2005, degli interventi prioritari e dei criteri generali per la ripartizione delle somme; indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione.

⁸³ Istituti Regionali per la Ricerca Educativa.

⁸⁴ Amministrativi Tecnici Ausiliari.

E' prevista la prosecuzione di questa tipologia di interventi, in attuazione del C.C.N.L. 2° biennio economico 2004-2005, sottoscritto il 7 dicembre 2005, che prevede l'attribuzione di una specifica posizione economica finalizzata alla valorizzazione professionale dei dipendenti appartenenti alle aree A e B, successivamente all'esito favorevole della frequenza di un apposito corso di formazione.

Si è provveduto alla formazione di 451 direttori dei servizi generali e amministrativi neo assunti. L'intervento verrà ripetuto nel 2006 in favore di ulteriori 139 neo-assunti.

DIRIGENTI SCOLASTICI

Le iniziative formative promosse dall'Amministrazione Centrale, cui hanno partecipato oltre 900 dirigenti, hanno riguardato principalmente:

la manutenzione evolutiva delle proposte formative già realizzate (regolamento amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche - Piano Offerta Formativa (POF) - progettualità per l'accesso ai finanziamenti europei - gestione delle relazioni sindacali nell'istituzione scolastica autonoma - normativa sulla sicurezza);

tre percorsi formativi (autoanalisi e autovalutazione di Istituto - figura organizzatoria del coordinamento: competenze relazionali, gestione delle risorse umane e *leadership* - compiti dei dirigenti scolastici relativi al contenzioso sui rapporti di lavoro) che hanno comportato, oltre la predisposizione dei materiali e delle piattaforme di servizio, la formazione di 80 *tutor* per ogni percorso.

Piano dei finanziamenti – esercizio finanziario 2005

Capitolo 1370	2.291.969	(Amministrazione Centrale)
Capitolo 1295	323.737	(Fondo di riserva – quota assegnata all'Amm/ne centrale)
	2.400.000	(integrazione fondi legge n. 440 del 1997 assegnata all'Amm/ne centrale)

Insieme alle predette somme, assegnate all'Amministrazione centrale, devono essere considerati i seguenti finanziamenti:

- 29.052.389 già iscritti nei capitoli di bilancio degli Uffici scolastici regionali, di cui 2.345.745, destinati ai docenti di sostegno, attribuiti globalmente per le iniziative di formazione decise dalle istituzioni scolastiche, anche associate in rete, e dagli Uffici scolastici regionali.

- 1.258.760 attribuiti dall'Amministrazione centrale ai sensi della Direttiva n. 51 del 2005 agli Uffici scolastici regionali quale quota loro assegnata del capitolo 1295 (Fondo di riserva), per la formazione dei dirigenti scolastici.

Per la formazione dei dirigenti scolastici, nel 2005, sono stati assegnati i seguenti finanziamenti:

somme	destinatari	Oggetto
50.000	INVALSI ⁸⁵	Sivadis – monitoraggio
200.000	IRRE Toscana	Sivadis – formazione
49.737	USR. Emilia Romagna	manutenzione evolutiva pacchetti
50.000	USR. Emilia Romagna	prosecuzione pacchetto "Contenzioso"
25.000	USR. Emilia Romagna	aggiornamento pacchetto "Sicurezza"

⁸⁵ Istituto Nazionale per la VALutazione del Sistema di Istruzione.

Per la formazione del personale A.T.A, sono stati assegnati i seguenti finanziamenti:

somme	destinatari	oggetto
100.000	INDIRE ⁸⁶	applicazione art. 7 CCNL biennio economico 2004-2005
280.412	INDIRE	A.T.A.: neo assunti

B. Ricostruzione delle norme intervenute a determinare la consistenza degli organici e confronto con le presenze in servizio⁸⁷.

⁸⁶ Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa.

⁸⁷ Legge n. 449 del 1997, articolo 40, comma 1: riduzione al 31 dicembre 1999 del 3% del numero di dipendenti del comparto scuola, compresi i supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche in servizio al 31 dicembre 1997.

**Riepilogo istituzioni scolastiche e personale
Dotazione organico
AA.SS. 2003/04 – 2005/06**

A.S.	Dotazioni organiche Decreti (1)										Dotazioni organiche di diritto (2)								Dotazioni organiche di fatto (3)									
	Docenti								Educativi	ATA	Docenti						Educativi	ATA	Docenti									
	Infanzia		Primaria		I grado		II grado	Sostegno			Totale	Sostegno aggiuntivo	Infanzia		Primaria				I grado	II grado	Sostegno	Totale	Infanzia		Primaria		I grado	II grado
2003/04 *	79.597		230.162			158.609			221.789	48.680	738.837	8.274	2.260	261.466	79.788	230.911	158.013	222.898	48.690	740.300	2.260	261.395	80.189	231.521	156.669	222.767	691.146	75.609
2004/05	79.920	1	229.491		3	157.360			220.180	48.680	735.631	7.474	2.251	258.266	79.729	230.575	156.015	221.729	48.690	736.738	2.251	258.176	80.193	230.199	153.586	222.766	686.744	78.622
2005/06	80.629	2	230.155		4	155.381			220.870	48.680	735.715	7.474	2.322	255.715	80.485	230.428	154.450	223.280	48.607	737.250	2.322	255.595	80.585	230.568	152.243	224.443	687.839	79.591
		1		compresi 219 posti finanziati L.53/03																								
		2		compresi 948 posti finanziati L. 53/03 e L. 311/04																								
				3		compresi 2.331 posti finanziati dalla legge n.53/03																						
				4		compresi 2.142 posti finanziati dalla legge n.53/03																						

*anno 0 ciclo legge 53/03

(1): Dati desunti dai Decreti pubblicati sulla Intranet (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

(2): Dati desunti dalle pubblicazioni "La Scuola Statale - Sintesi dei Dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

(3): Dati estratti dal Data Warehouse del Sistema Informativo del MIUR (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

Riepilogo istituzioni scolastiche e personale
Istituzioni Scolastiche/Personale
AA.SS. 2003/04 – 2005/06

A.S.	Istituzioni scolastiche (1)					Personale di ruolo (1)							Personale non di ruolo (1)				Collocati fuori ruolo				
						Dirigenti	Docenti					Educativi	ATA	Docenti		Educativi					ATA
	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	Totale		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			annuali	fino al termine		Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA	
2003/04	2.677	3.344	1.573	3.208	10.802	8.092	75.593	235.948	166.562	226.437	704.540	2.134	182.781	32.632	(2) 78.143	401	70.432	7.176			---
2004/05	2.598	3.435	1.530	3.217	10.780	8.672	75.630	234.323	164.187	224.669	698.809	2.183	176.808	33.370	(2) 93.631	399	74.037	76 (a)	6.237 (a)	21 (a)	74 (a)
2005/06	2.571	3.471	1.509	3.221	10.772	8.300	79.316	238.728	164.962	227.528	710.534	2.242	173.538	25.830	(2) 98.319	377	74.100	1 (b)	5.842 (b)	23 (b)	191 (b)

(1): Dati desunti dalle pubblicazioni "La Scuola Statale - Sintesi dei Dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica e l'innovazione Tecnologica (aa.ss. 2004/05 e 2005/06)

(2): Tale dato si riferisce sia a docenti impegnati su posto intero che a docenti impegnati su spezzone orario

(a) Fonte sistema informativo del MIUR alla data del 31/12/2004

(b) Fonte sistema informativo del MIUR alla data del 31/12/2005

B.1 Al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse e di contenere l'onere della spesa, la relazione tecnica di accompagnamento della legge n. 448 del 2001 (Finanziaria 2002) ha previsto una riduzione degli organici del personale docente per complessivi 33.847 posti, ripartiti nel triennio: 8.936 nell'a.s. 2002/2003; 12.651 nell'a.s. 2003/2004; 12.260 nell'a.s. 2004/2005.

La stessa legge all'art. 16 ha previsto che le economie derivanti dalla riduzione dovevano concorrere, previa verifica da effettuare annualmente, ad incrementare i fondi messi a disposizione per i rinnovi contrattuali e per la valorizzazione professionale del personale docente.

Gli interventi di contenimento sono stati regolarmente effettuati in organico di diritto e recepiti nei decreti interministeriali relativi ai tre anni considerati, adottati di concerto con il MEF.

A consuntivo, in sede di verifica delle economie realizzate il MEF ha quantificato e certificato per l'anno scolastico 2002/2003 risparmi per complessive 6.878 unità e per l'anno scolastico 2003/2004 economie per 10.338 unità.

Il divario tra i tagli effettuati in organico di diritto e quelli accertati e certificati in "organico di fatto", è stato determinato, per un verso da incrementi del numero degli alunni intervenuti successivamente alla definizione degli organici di diritto (specie alunni extracomunitari), per altro verso da significativi aumenti dei posti di sostegno resisi necessari sia in dipendenza delle deroghe disposte dalle ASL, che di un rilevante incremento del numero degli alunni disabili (oltre 3.500 per ciascuno degli anni considerati).

In base alla tabella allegata alla legge n. 448 del 2001, i posti di sostegno non dovevano incidere sul computo delle riduzioni da effettuare, mentre il MEF li ha sempre fatte gravare sulle economie realizzate, riducendone l'ammontare per un importo corrispondente al numero dei posti e delle ore assegnati in deroga.

È tuttora in corso l'istruttoria per l'accertamento delle riduzioni di spesa prodottesi nell'anno 2004/2005.

B.2 Organico di diritto dei docenti della scuola: articolo 1, comma 127, della legge 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005).

Per l'anno scolastico 2005/2006 le dotazioni organiche sono state determinate, in attuazione della norma citata, secondo la quale la consistenza numerica della dotazione del personale docente in organico di diritto non può essere superiore a quella complessivamente determinata per l'anno scolastico 2004/2005.

Alla conferma del numero dei posti dell'anno 2004/2005 si è reso necessario derogare per 1.544 unità, risultate indispensabili per garantire il buon funzionamento delle istituzioni scolastiche a causa delle accresciute esigenze dovute al consistente incremento della popolazione scolastica, specie nelle regioni del centro nord. Tali posti saranno riassorbiti, rientrando nelle quantità dell'anno scolastico 2004/2005, consolidando gli effetti delle modifiche strutturali, adottate con i decreti interministeriali in applicazione della legge n. 448 del 2001. (Organico 2004/2005 n. 684.401 unità – organico 2005/2006 n. 685.945 unità).

B.3 Organico di diritto dei dirigenti scolastici.

Negli anni scorsi le consistenze organiche sono state:

anno	numero
2003	10.784
2004	10.776
2005	10.771

Per l'anno scolastico 2006/2007, è in fase istruttoria l'adozione del relativo provvedimento.

B.4 D.m. n. 115 del 25 ottobre 2002, adottato sulla base del d.l. 25 settembre 2002, n. 212, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 268: riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero in posizione di soprannumerarietà; situazione prodottasi negli anni scolastici 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005.

Dopo aver individuato le classi di concorso che presentavano situazioni di esubero, è stato effettuato un monitoraggio a livello provinciale al fine di conoscere sia i titoli di studio dei docenti appartenenti a tali classi, sia gli eventuali ulteriori titoli di abilitazione posseduti.

Dal seguente prospetto si ricava la situazione del soprannumero dei docenti, a livello nazionale, per gli anni indicati:

a.s. 2002/2003	7.070 unità
a.s. 2003/2004	8.444 unità
a.s. 2004/2005	10.696 unità
al 31/12/2005	10.854 unità

La situazione non appare, nell'immediato, esposta a sostanziali cambiamenti, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di consistenti cause ostative. Se ne indicano le principali.

1. Manca nella maggior parte dei docenti soprannumerari un idoneo titolo di abilitazione/idoneità per altra classe di concorso.

2. Il progetto di riforma della scuola secondaria superiore, introdotto con la legge 29 marzo 2003, n. 53, va ad incidere in profondità sugli insegnamenti e la qualificazione del docente, prevedendo una radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso universitari. E' evidente come sino alla completa revisione dei percorsi di laurea e delle classi di abilitazione non sarà possibile comprendere quali e quanti interventi di riconversione andranno effettuati.

3. L'art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 demanda la formazione del personale docente (sia iniziale, che permanente) alle Università. Va, quindi, garantita una necessaria collaborazione tra la Scuola e l'Università mediante l'istituzione di una adeguata "cabina di regia", che coordini le attività dei due settori.

4. Le Leggi Finanziarie, ivi compresa l'ultima, hanno sensibilmente ridotte le risorse destinate alla formazione, costringendo ad indirizzare i finanziamenti disponibili verso gli interventi (obbligatori) a favore del personale neo-assunto.

B.5 Insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria: effetti dell'applicazione dell'articolo 1, comma 128, della legge n. 311 del 2004.

L'insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria è impartito dai docenti della classe o da altri docenti facenti parte dell'organico di istituto in possesso dei requisiti richiesti. Possono essere attivati posti di lingua straniera da assegnare a docenti specialisti solo nei casi in cui non sia possibile coprire le ore di insegnamento con i docenti di classe o di istituto.

Al fine di realizzare quanto previsto dalla norma indicata, la cui applicazione deve garantire il recupero all'insegnamento sul posto comune di non meno di 7.100 unità per ciascuno degli anni scolastici 2005-2006 e 2006-2007, sono attivati corsi di formazione, nell'ambito delle annuali iniziative di formazione in servizio del personale docente, la cui partecipazione è obbligatoria per tutti i docenti privi dei requisiti previsti.

L'avvio dei corsi è stato preceduto dalla preparazione di un progetto di percorsi di formazione e dalla individuazione, secondo il Quadro Comune Europeo di Riferimento, del livello minimo di competenza per l'idoneità all'insegnamento, degli standard qualitativi e organizzativi dei corsi e delle modalità di certificazione degli esiti di apprendimento e di formazione.

Il piano di formazione - 29 luglio 2005 -, il cui coordinamento scientifico è affidato all'INDIRE, prevede che un docente generalista, privo della competenza linguistica richiesta, possa con un percorso di 380 ore raggiungere il livello B1 riconosciuto come livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

L'art. 11^{ter}, comma 1, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005 ha, tra l'altro, disposto un taglio di 1.995.000 euro sul capitolo 1370 e una riduzione complessiva pari a 11.411.881 sui rispettivi capitoli di bilancio degli Uffici scolastici regionali. A ciò si è risposto con il riconoscimento della priorità del Piano di formazione e l'impegno in data 7 novembre 2005 di 2.544.100 euro, pari all'85% dello stanziamento previsto di 2.800.000.

In particolare, in alcune situazioni regionali la decurtazione ha comportato il rinnovo delle operazioni di selezione ed aggregazione per livelli di competenza dei docenti interessati alla frequenza dei corsi e quindi un nuovo calendario.

B.6 Insegnanti di sostegno: un insegnante per 138 alunni complessivamente frequentanti le scuole statali della provincia (articolo 40, comma 3, della legge n. 449 del 1997) negli anni scolastici 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005.

Il comma 3, dell'art. 40, della legge 449 del 1997, oltre a fissare la dotazione organica di insegnanti di sostegno nella misura di un docente per ogni gruppo di 138 alunni frequentanti gli istituti scolastici statali delle singole province, stabilisce "il graduale consolidamento, in misura non superiore all'80%, della dotazione di posti di organico di fatto esistenti nell'anno scolastico 1997/1998".

Con il parametro di un docente ogni 138 alunni viene definito il numero complessivo dei posti di sostegno che possono essere istituiti in ciascuna provincia, mentre il graduale consolidamento previsto dalla legge, nella misura indicata, determina il numero massimo dei posti che possono essere istituiti in organico di diritto; posti da coprire in parte con nomine in ruolo e in parte con il conferimento di supplenze annuali fino al termine dell'anno scolastico. I decreti interministeriali concernenti la annuale determinazione delle dotazioni organiche del personale docente evidenziano i posti consolidati in organico di diritto (48.680) ed i posti definiti sulla base del rapporto 1/138, spettanti ad ogni regione (totale nazionale compresi i posti consolidati in diritto 56.154).

Ai posti così definiti (all'incirca 56.154 posti per anno) si aggiungono quelli autorizzati in deroga, in organico di fatto, dagli Uffici scolastici regionali, ai sensi dell'art. 26, comma 16, della Legge Finanziaria n. 448 del 1998⁸⁸. Tale previsione ha comportato un incremento costante negli anni dei posti di sostegno, tanto che i posti istituiti "in deroga" hanno quasi raggiunto la consistenza numerica dei posti di sostegno consolidati in organico di diritto.

B.7 Insegnanti di religione: attuazione della legge 18 luglio 2003, n. 186.

In adempimento alle disposizioni contenute nella legge 18 luglio 2003 n. 106, sono stati istituiti due distinti ruoli regionali, uno per le scuole dell'infanzia ed elementare, l'altro per le scuole secondarie di 1° e 2° grado.

⁸⁸ "all'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al comma 1, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le parole <<ferma restando la dotazione del personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica>>".