

3.13. Rapporti internazionali

Nel 2008, sono stati ulteriormente sviluppati i rapporti di cooperazione intergovernativa in materia sportiva in tre organismi internazionali: l'Unione Europea, l'Agenzia mondiale anti-doping ed il Consiglio d'Europa. E' altresì proseguito il dibattito sulle proposte italiane per l'attuazione del Libro bianco sullo sport e la partecipazione dell'Italia alla cooperazione dell'Unione Europea con il Comitato Internazionale Olimpico; inoltre a seguito della ratifica parlamentare della Convenzione UNESCO sul *doping* nello sport, dal 1° aprile 2008 l'Italia è tra i Paesi che vi aderiscono, requisito che a breve sarà condizione necessaria per potersi candidare ad ospitare eventi sportivi internazionali di rilievo.

Come noto, il Consiglio d'Europa è stato uno dei primi organismi internazionali ad occuparsi di sport e dei suoi aspetti sociali; ed in tale contesto l'Italia partecipa attivamente ai gruppi di monitoraggio per l'attuazione delle Convenzioni relative alla lotta al doping ed alla violenza negli stadi e nel 2008 ha ottenuto la presidenza del comitato giuridico. Benché, a seguito della "comunitarizzazione" dello sport, il ruolo del Consiglio sia in parte ridimensionato, assume importanza comunque quale foro allargato a Paesi come la Russia, che non appartengono all'Unione Europea. L'Italia, non ha ancora potuto aderire all'Accordo parziale allargato sullo sport, che costituisce la cornice giuridica nell'ambito della quale in futuro il Consiglio d'Europa tratterà le questioni sportive, in assenza della necessaria copertura finanziaria degli oneri che ne derivano, pur avendo attivato le procedure necessarie al reperimento delle risorse.

Infine, occorre menzionare, l'attività espletata per quanto concerne i rapporti bilaterali nel corso del 2008, relativi agli accordi posti in essere negli anni precedenti con Australia, Algeria ed Egitto. Mentre il primo ha valenza tecnica, gli altri due protocolli hanno rilevanza prevalentemente politica, per ora limitati a visite reciproche ed a eventuali cooperazioni nella materia dello sport.

3.14. Considerazioni di sintesi

Il valore dello sport, come fenomeno sociale ed economico, è stato sottolineato anche dall'Unione europea, da ultimo nel "Libro bianco sullo sport", presentato dalla Commissione Europea nel 2007.

Le azioni in ambito nazionale per l'attuazione delle politiche dello sport nel corso del 2008, si sono sviluppate da un lato con l'impulso alla cultura dello sport, volano d'integrazione e inclusione sociale, attraverso iniziative a livello nazionale quali il sostegno al credito, l'istituzione di commissioni *ad hoc* per dare maggiore vigore all'attività di prevenzione e contrasto al *doping*, ed infine con la prosecuzione di progetti specifici di valorizzazione dello sport nella scuola primaria. Inoltre, è stata posta attenzione agli aspetti logistici, con specifico riferimento all'impiantistica sportiva. Nonostante il de-finanziamento del Fondo per lo sport di cittadinanza, circostanza che non ha reso possibile dare corso all'Intesa con le autonomie territoriali, siglata tempestivamente nel mese di gennaio, per l'utilizzo degli stanziamenti per la promozione dello sport come diritto di cittadinanza e per favorire la pratica sportiva ad ogni livello, la Struttura di missione ha avviato un'ipotesi di lavoro, senza peraltro oneri per l'erario, al fine di non sospendere l'attività ricognitiva del competente Osservatorio, volta alla verifica delle strutture sportive e delle criticità relative agli impianti stessi.

È proseguita comunque l'attività di erogazione dei contributi per eventi sportivi internazionali, anche se si è ravvisata una capacità di pagamento di circa il 58 per cento rispetto all'impegno.

La funzione di vigilanza sul CONI, sul CIP e sull'Istituto di credito sportivo è stata regolarmente svolta.

L'impulso e la valorizzazione dello sport, concretizzati in iniziative e progetti nazionali, potrebbero trovare maggior consistenza attraverso un maggior coinvolgimento delle realtà territoriali, con misure e criteri condivisi con le autonomie locali.

Istruzione scolastica

1. Considerazioni generali.

2. Le principali criticità ed il contesto normativo e programmatico.

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008: *3.1. La classificazione per missioni e programmi; 3.2. Eccedenze di spesa; 3.3. Fondi destinati a finanziare le spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole statali; 3.4. La situazione debitoria delle scuole; 3.5. Le giacenze presso le contabilità speciali.*

4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici: *4.1. Programma: programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica; 4.1.1. Razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese; 4.1.2. Valorizzazione del personale docente e Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA); 4.1.3. Sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione; 4.2. Programmi: istruzione prescolastica, istruzione elementare, istruzione primaria, istruzione secondaria; 4.3. Programma: istruzione post secondaria; 4.4. Programma: istruzione degli adulti; 4.5. Programma: diritto allo studio, condizione studentesca.*

5. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

Le politiche in materia di istruzione pubblica si inquadrano nel disegno istituzionale derivante dal riparto delle competenze conseguente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, nella interpretazione data dalla successiva giurisprudenza costituzionale improntata all'esigenza di coniugare il rispetto del riparto delle competenze costituzionali con la necessaria continuità del servizio scolastico¹.

¹ Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le seguenti sentenze: n. 13/2004 e n. 279/2005.

L'assetto delle competenze che ne è derivato vede in particolare attribuiti all'ambito esclusivo dello Stato: le norme generali sull'istruzione²; i livelli essenziali delle prestazioni³ e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente; competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione (fatta salva l'autonomia delle scuole) ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale⁴, salvo l'attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie e del personale statale ancora di competenza del livello centrale.

In coerenza con tale quadro istituzionale, rilevante appare il ruolo del Ministero la cui struttura continua tuttavia a subire significative modificazioni.

Nel 2008 si è infatti completata ed è andata a regime la riorganizzazione prevista dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006 n. 233, che, all'art. 1, ha istituito i Ministeri della pubblica istruzione e quello dell'università e della ricerca, di fatto sdoppiando il preesistente Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Si è quindi provveduto all'emanazione dei conseguenti regolamenti di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro (d.P.R. 29 novembre 2007 n. 259) e di riorganizzazione del nuovo Ministero della pubblica istruzione (d.P.R. 21 dicembre 2007 n. 260), a seguito dei quali è stato adottato il provvedimento di natura non regolamentare di riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale (d.m. n. 1727/FR del 27 febbraio 2008).

A livello centrale detta riorganizzazione ha comportato il ridimensionamento delle strutture dell'Istruzione che, pur confermando due Dipartimenti, ha visto la riduzione delle Direzioni generali passate da 10 (5 per dipartimento) a 8 (4 per ciascun Dipartimento).

A livello periferico sono stati confermati i 18 Uffici Scolastici Regionali (USR), cui è preposto un direttore generale, a loro volta articolati sul territorio in Uffici Scolastici Provinciali assegnati a un dirigente non generale (la riorganizzazione dei USR è stata disposta con 18 decreti ministeriali dell'11 aprile 2008).

Il Ministero dell'università e della ricerca, abbandonando la struttura dipartimentale, si è invece articolato in 6 direzioni generali coordinate da un Segretario generale (d.P.R. 19 novembre 2007, n. 264).

La modifica dell'assetto organizzativo, già normativamente prevista dall'art. 1, comma 376, della legge finanziaria per il 2008, ha subito un'accelerazione con l'interruzione anticipata delle legislature.

A seguito infatti dell'emanazione del DL n. 85 del 16 maggio 2008, convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 121, il Ministero della pubblica istruzione si è nuovamente riunito con il Ministero dell'università e la ricerca ed è stato quindi necessario

² Nel cui ambito sono compresi: gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, lo stato giuridico del personale.

³ Nel cui ambito possono essere ricomprese: le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula, i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum, gli standard relativi alla qualità del servizio, gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, gli obblighi complessivi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, la determinazione delle risorse finanziarie e del personale a carico del bilancio dello Stato.

⁴ Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica sulla base dei piani provinciali, suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, attribuzione alle scuole del personale dei contingenti assegnati dallo Stato, attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali (tali ultime due funzioni non sono attualmente pienamente attive).

riformulare i provvedimenti organizzativi del nuovo Ministero e degli uffici di diretta collaborazione.

In funzione della riunificazione - la quarta intervenuta nell'arco di poco più di un decennio - la nuova struttura centrale del Ministero risulta ora costituita da 3 Dipartimenti, quante sono le aree di intervento (programmazione, istruzione, università e ricerca), ciascuno dei quali articolato in 4 Direzioni generali.

Resta invece immutata la struttura periferica del settore istruzione che continua a prevedere 18 USR, articolati in centri territoriali provinciali, con il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli *standard* programmati.

Quanto al rispetto delle disposizioni concernenti il ridimensionamento degli assetti organizzativi (di cui all'art. 74 della legge n. 133/2008), si registrano significative modificazioni della precedente struttura ministeriale con una riduzione di due Direzioni generali e di 68 uffici di livello non dirigenziale di cui 37 nell'ambito degli USR.

Relativamente invece alla riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, il successivo prospetto mette a confronto le nuove dotazioni organiche - previste nei ruoli unici del personale non dirigenziale e del personale dirigenziale nei quali confluiscono le unità di personale già in servizio presso i due ex Ministeri - con le dotazioni organiche stabilite dai due d.P.R. di riorganizzazione dei rispettivi Ministeri *ante* accorpamento (d.P.R. 21 dicembre 2007 n. 260 e d.P.R. 19 novembre 2007 n. 264).

Ministero della pubblica istruzione, dell'università, della ricerca		Ministero della pubblica istruzione		Ministero dell'università e della ricerca	
Personale dirigenziale	706	Personale dirigenziale	729	Personale dirigenziale	60
Dirigente di prima fascia *	34	Dirigente di prima fascia ***	30	Dirigente di prima fascia	8
Dirigente di seconda fascia,, amministrativi**	337	Dirigente di seconda fascia amministrativi****	320	Dirigente di seconda fascia *****	52
Dirigenti di seconda fascia, tecnici	335	Dirigenti di seconda fascia, tecnici	379		
Personale non dirigenziale	8769	Personale non dirigenziale	9384	Personale non dirigenziale	551
Area III	3638	Area III	4084	Area III	316
Area II	4593	Area II	4717	Area II	215
Area I	538	Area I	583	Area I	20

* compreso un posto dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

** compresi 15 posti dirigenziali di livello non generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

*** compreso un posto dirigenziale di livello generale, ai sensi dell'art. 19, comma 10 del d.lgs. n. 165/2001, ed un posto dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

**** compresi 14 posti dirigenziali di livello non generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

***** di cui 9 in uffici di diretta collaborazione.

I dati riportati evidenziano un effettivo ridimensionamento dei posti di funzione dirigenziale e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale che, rispetto alla situazione precedente, registrano una riduzione di circa il dodici per cento.

Sotto l'aspetto finanziario, il contenimento delle spese di funzionamento è stata effettuata già nel corso del 2008 attraverso una riduzione del 20 per cento degli stanziamenti relativi a 12 capitoli, individuati dal MEF, degli stati di previsione degli ex Ministeri per un ammontare pari a euro 999.161 per l'esercizio 2008 e 1.498.742 per l'esercizio 2009.

Il rispetto delle disposizioni concernenti la razionalizzazione della precedente struttura ministeriale e la riduzione delle spese di funzionamento non esime la Corte dal rilevare che modifiche ordinamentali così frequenti incidono negativamente sulla ordinata programmazione delle attività e rischiano di impegnare gran parte delle risorse umane e strumentali nei necessari interventi di regolamentazione interna.

2. Le principali criticità ed il contesto normativo e programmatico

Le politiche in materia di istruzione pubblica adottate nel corso 2008 si sono concretizzate in una molteplicità di interventi normativi, dettati dalla necessità di affrontare le difficoltà della scuola italiana, evidenziate sia nel Dpof 2008-2013 che nelle numerose analisi recentemente prodotte a livello nazionale (Quaderno bianco sulla scuola del settembre 2007; Rapporto sulla revisione della spesa pubblica del dicembre 2008) e a livello internazionale (V Rapporto annuale della Commissione Europea sul programma "Istruzione e Formazione 2010; Education at glance 2008 e OCSE-Pisa 2006).

I dati analizzati in tali documenti hanno infatti evidenziato elementi di criticità in merito all'andamento della spesa per l'istruzione, alla organizzazione del servizio e ai risultati formativi raggiunti, raffrontati con quelli di altri paesi dell'OCSE.

Sotto il profilo finanziario le principali anomalie riscontrate si riconducono, da un lato, ai meccanismi di finanziamento delle scuole statali - che avevano prodotto un accumulo delle giacenze rilevate nelle contabilità speciali, un forte squilibrio territoriale nella dimensione degli stanziamenti in relazione ai fabbisogni e, conseguentemente, situazioni di sofferenza per alcune tipologie di spesa diversamente distribuite tra le Province - e, dall'altro, all'andamento della spesa per il personale, di ruolo e non di ruolo, e al connesso fenomeno delle eccedenze di spesa (impegni e pagamenti).

La tendenza alla crescita di tale componente di spesa - che continua a registrare una spesa per studente nettamente superiore alla spesa media dei paesi dell'OCSE - risente in particolare delle difficoltà di programmazione del servizio e di gestione del personale.

L'incertezza circa gli effettivi fabbisogni a livello locale, dettati dall'evoluzione della popolazione scolastica, e le attuali procedure di formazione degli organici hanno infatti determinato, fino ad ora, rilevanti scostamenti tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, in particolare nell'ambito degli insegnanti di sostegno.

L'espansione del numero dei docenti, pur rispondendo alle effettive esigenze di flessibilità del sistema, influisce sul rapporto tra insegnanti e studenti, nettamente maggiore in Italia rispetto alla media OCSE⁵.

⁵ Influiscono, tuttavia, su tale indicatore, oltre i curricula scolastici che determinano l'impegno orario degli studenti (superiore a quello della media OCSE), anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE). Tale dimensione, tranne nel caso della presenza di alunni diversamente abili, si riconnette inoltre ai meccanismi con i quali viene determinata, alla situazione della rete

La frammentazione delle competenze tra i vari livelli di governo rappresenta un ulteriore ostacolo alla razionalizzazione della rete scolastica attraverso la quale si potrebbe ridurre il numero delle classi e, di conseguenza, dei docenti.

Seguitano inoltre a non essere molto confortanti i risultati del sistema istruzione⁶. Pur nella difficoltà di misurare l'impatto delle politiche avviate nel settore, l'adesione dell'Italia alla strategia di Lisbona ha consentito infatti di evidenziare, attraverso l'utilizzazione di indicatori condivisi, la realizzazione di alcuni obiettivi quantitativi⁷ e qualitativi⁸ e di confrontarli con la *performance* di altri Paesi europei.

Le scelte politiche effettuate negli ultimi anni hanno dimostrato comprensione delle difficoltà evidenziate.

La legge finanziaria 2008, in una logica di continuità con gli obiettivi di rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola già in parte avviati con la manovra finanziaria 2007, si propone di perseguire con gradualità il processo di riduzione e di riequilibrio territoriale nel rapporto studenti/docenti, al fine di destinare i risparmi di spesa al sostegno dell'edilizia scolastica, dei servizi per gli studenti, dei sistemi di valutazione e incentivazione del personale.

Un primo nucleo di disposizioni prevede misure di razionalizzazione della rete scolastica e di riorganizzazione del servizio scolastico nell'ottica di ridurre di 2.000 unità i docenti in servizio nell'anno scolastico 2008-2009 e realizzare economie di spesa, comprensive dei risparmi non realizzati nel precedente esercizio⁹.

Ulteriori misure concernono un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole attraverso interventi volti ad agevolare le procedure di riconversione dei docenti soprannumerari e a rideterminare l'organico dei docenti di sostegno per gli alunni portatori di *handicap*. Sono inoltre previsti: l'incremento del contingente di immissioni in ruolo per il

scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dalla attuale situazione di edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni italiani cui compete la messa a disposizione delle strutture.

⁶ *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*.

⁷ Sul piano meramente quantitativo, dall'ultimo rapporto annuale sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, si rileva un tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani in linea con la media OCSE. Risulta, invece, ancora alto il tasso degli abbandoni scolastici precoci dei giovani tra i 18 e i 24 anni che, rispetto ad un obiettivo del 10 per cento, vede l'Italia attestata al 19,3 per cento e la media europea al 15,3 per cento. I dati raccolti evidenziano inoltre un numero ancora troppo ridotto dei diplomati del secondo ciclo (rispetto all'obiettivo dell'85 per cento, la media europea si attesta al 77,8 per cento e l'Italia al 76,3 per cento) e un'ancora insufficiente partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento permanente (rispetto ad un obiettivo del 12,5 per cento, la media europea raggiunge il 9,6 per cento e l'Italia il 6,2 per cento).

⁸ Preoccupanti sono poi i risultati sul lato qualitativo, accentuati dalla mancanza di un sistema nazionale di valutazione tarato sulle specifiche competenze e saperi offerti dal sistema (obblighi formativi) delle quali non risultano ancora definiti i parametri della valutazione. I risultati delle più recenti indagini internazionali, effettuate con metodologie *standard* che misurano in termini oggettivi e comparabili le competenze fondamentali acquisite, evidenziano una percentuale troppo alta di alunni con scarse competenze nella lettura (26,4 per cento a fronte di una media europea del 19,8 per cento) e nella matematica, ove l'Italia si classifica in fondo alla graduatoria.

L'analisi dei dati sia quantitativi che qualitativi evidenzia inoltre rilevanti differenze territoriali (migliori appaiono le *performances* delle Regioni del Nord) e differenze tra tipologie di scuola (migliori si presentano i risultati dei licei rispetto alle scuole professionali).

⁹ Gli interventi previsti mirano in primo luogo al ridimensionamento del numero delle classi scolastiche attraverso: a) l'attivazione, nell'anno scolastico 2008-2009, delle prime classi dei corsi sperimentali dell'istruzione liceale solo a seguito di una preventiva verifica della congruenza dei quadri orari e dei piani di studio con gli ordinamenti nazionali vigenti; b) la determinazione del numero delle classi prime e di quelle iniziali di ciclo dell'istruzione secondaria di secondo grado sulla base del numero complessivo degli alunni iscritti, a prescindere dai diversi indirizzi, corsi di studio e sperimentazioni passate ad ordinamento; c) l'autorizzazione del competente direttore generale regionale (anziché di quella del dirigente scolastico) all'eventuale incremento del numero delle classi, a fronte delle effettive iscrizioni.

personale ATA (Amministrativo, Tecnico, Ausiliario) e la definizione di una nuova disciplina per la formazione iniziale ed il reclutamento del personale docente.

Le economie di spesa attese si attestano in 535 milioni di euro per l'anno 2008, 897 milioni di euro per l'anno 2009; 1.218 milioni di euro per l'anno 2010 e 1.432 milioni a decorrere dall'anno 2011 e sono garantite da una clausola di salvaguardia (procedura prevista dall'art. 1, comma 621, lett. b), della legge finanziaria 2007), sulla cui applicazione si rinvia al successivo capitolo.

Un più ampio disegno di riorganizzazione del servizio scolastico è stato, infine, affidato alla sperimentazione triennale, in alcuni ambiti territoriali, di un nuovo modello finalizzato ad innalzare la qualità del servizio dell'istruzione e accrescere l'efficienza della spesa nonché a superare le difficoltà che derivano dalla frammentazione delle competenze in materia.

Quanto alle nuove risorse destinate al settore della scuola, una quota dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 634, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dall'anno 2008, è stata finalizzata: ai servizi istituzionali e generali dell'Amministrazione della pubblica istruzione; all'attività di ricerca e innovazione con particolare riferimento alla valutazione del sistema scolastico nazionale; alla promozione della cooperazione in materia culturale dell'Italia nell'Europa e nel mondo.

Tali obiettivi, indicati nella direttiva per l'azione amministrativa 2008, e declinati in obiettivi strategici e precisi piani di azione, hanno subito ulteriori e decisivi mutamenti innovativi, a seguito del cambio di Legislatura.

L'intervento di maggior rilievo sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti, e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008, si attendono economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento dovrà essere destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Ulteriori disposizioni in materia di istruzione scolastica sono inoltre, contenute in due decreti legge adottati al termine dell'esercizio 2008.

Con il DL 1 settembre 2008, n. 137 (convertito con la legge 30 ottobre 2008, n. 169) sono state introdotte, tra le altre, norme aventi ad oggetto la valutazione del comportamento e del rendimento scolastico degli studenti (articoli 3 e 4) e, nell'ambito degli obiettivi di contenimento della spesa, la previsione di un insegnante unico nella scuola primaria cui vengono affidate classi funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali.

Con il successivo DL 7 ottobre 2008, n. 154 (convertito con la legge 4 dicembre 2008, n. 189) "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali" sono state invece dettate norme concernenti la definizione dei piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

Anche in tal caso si tratta di disposizioni che mirano a rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133/2008 impegnando le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.¹⁰

La possibilità prevista nella formulazione originaria del DL di nominare un commissario *ad acta*, in caso di inerzia delle autonomie, è stata sostituita dal monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni in sede di Conferenza Unificata, finalizzato anche all'adozione, entro il 15 febbraio 2009, degli eventuali interventi necessari per garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari - sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente (67.000 unità nei prossimi tre anni scolastici delle quali 32.000 già per l'anno scolastico 2009/2010) e del personale amministrativo (42.500 unità nello stesso periodo con una riduzione annuale di circa 14.166) - e di riqualificazione del servizio scolastico è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal MIUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 64, comma 3, della legge n. 133/2008.

Il Piano, approvato dalle competenti Commissioni parlamentari, demanda ad appositi strumenti normativi la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici¹¹, la riorganizzazione della rete scolastica¹² e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole¹³.

¹⁰ In ogni caso per il predetto anno scolastico la consistenza numerica dei punti di erogazione dei servizi scolastici non deve superare quella relativa al precedente anno scolastico 2008/2009. Per gli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le Regioni, promuovono, entro il 15 giugno 2009, la stipula di un'intesa in sede di Conferenza unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica con particolare riferimento ai punti di erogazione del servizio scolastico. Detta intesa prevede la definizione dei criteri finalizzati alla riqualificazione del sistema scolastico, al contenimento della spesa pubblica nonché ai tempi e alle modalità di realizzazione, mediante la previsione di appositi protocolli d'intesa tra le Regioni e gli uffici scolastici regionali.

¹¹ In tale ambito le misure mirano alla revisione degli ordinamenti scolastici, dei piani di studio e dei quadri orari, all'attuazione del DL 1 settembre 2008, n. 137 concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico nonché alla definizione e riordino del sistema di istruzione e formazione professionale.

¹² Relativamente alla rete scolastica e all'offerta formativa sul territorio, le misure mirano ad una complessiva e incisiva revisione che elimini duplicazioni di indirizzi e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche dimensionate sulla base dei parametri previsti dal d.P.R. 233/98 per l'attribuzione dell'autonomia scolastica. Tali interventi dovrebbero essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali in tempi medio-lunghi nei territori montani e nelle piccole isole.

¹³ Il processo infine di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane della scuola si inserisce nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica e si articola in una serie di provvedimenti che si pongono in una logica di continuità con le azioni previste e in parte avviate negli esercizi 2007-2008. Tra i provvedimenti più significativi si ripropongono misure volte ad incidere sul complesso delle norme e delle procedure che presiedono alla definizione degli organici del personale docente; ad accorpate le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale; alla realizzazione di una intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese; a risolvere il problema dei docenti inidonei per motivi di salute; ad attivare corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero; a rivedere gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc., onde ridurre allo stretto necessario la incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione; ad una nuova revisione dei criteri e parametri che presiedono alla quantificazione e assegnazione del personale amministrativo (ATA).

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008

3.1. La classificazione per missioni e programmi

La missione “Istruzione scolastica” si articola in 10 programmi¹⁴ e coinvolge quasi interamente il Ministero della pubblica istruzione (al Ministero dell’economia e delle finanze è intestato il programma “Sostegno all’istruzione”). I programmi “Cooperazione in materia culturale” e “Ricerca per la didattica”, sempre di competenza del Ministero della pubblica istruzione, fanno invece capo, rispettivamente, alle missioni “L’Italia in Europa e nel mondo” e “Ricerca e innovazione”.

Questa parte del bilancio consuntivo pertanto non risente dell’accorpamento avvenuto tra i due Ministeri, in forza del decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008 convertito con modificazioni nella legge n. 121 del 14 luglio 2008, permanendo al dicastero interessato (*ex* istruzione) le missioni ed i programmi relativi di pertinenza, così come esposti nel consuntivo (per missioni e programmi) dell’esercizio precedente.

La Tavola seguente illustra i dieci programmi in cui si articola la missione “Istruzione scolastica”, evidenziandone l’andamento finanziario.

¹⁴Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica; istruzione prescolastica; istruzione elementare; istruzione secondaria inferiore; istruzione secondaria superiore; istruzione *post* secondaria; istruzione degli adulti; diritto allo studio, condizione studentesca; istituzioni scolastiche non statali; sostegno all’istruzione.

Tavola 1

Missione 22 Istruzione scolastica

MINISTERI	PROGRAMMI	Previsioni	Previsioni	Impegni	Pagamenti	Residui
		iniziali	definitive			
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E RICERCA	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	425.269.905	526.692.634	489.720.529,95	455.568.16,58	34.152.369,37
	Istruzione prescolastica	4.169.893.492	4.572.048.010	4.522.960.141,61	4.483.796.292,84	39.163.848,77
	Istruzione elementare	12.511.815.349	13.974.816.307	14.392.382.977,47	14.279.758.478,64	112.624.498,83
	Istruzione secondaria inferiore	9.680.516.143	10.237.829.474	10.260.419.228,96	10.201.772.816,91	58.646.412,05
	Istruzione secondaria superiore	14.131.238.671	17.066.912.740,24	16.503.473.357,53	16.272.868.140,66	230.605.216,87
	Istruzione post secondaria	1.254.626	42.485.961	41.235.895,48	41.109.617,65	126.277,83
	Istruzione degli adulti	631.526	4.155.269	4.084.908,39	4.077.109	7.799,39
	Diritto allo studio condizione studentesca	7.529.193	50.255.136	44.940.019,66	40.544.556,47	4.395.463,19
	Istituzioni scolastiche non statali	535.318.417	540.818.417	525.719.278,04	469.002.105,36	56.717.172,68
	totale		41.463.467.322	47.016.013.948,24	46.784.936.337,09	46.248.497.278,11
MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE	Sostegno all'istruzione	154.937.070	158.191.640	158.191.639,64	2.767.669,64	155.423.970,00
totale		41.618.404.392	47.174.205.588,24	46.943.127.977	46.251.264.948	691.863.028,98

Elaborazioni Cdc su dati sistema R.g.s.-Cdc - dati di competenza 2008 in euro.

Ad essa si aggiungono due missioni aggiuntive denominate “Fondi da ripartire” - il cui ammontare stanziato è pari a euro 891,9 milioni (888,5 milioni di competenza dell'ex istruzione) - e “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche”, il cui ammontare (104,2 milioni, di cui 91,1 milioni dell'ex istruzione) si riferisce alle spese afferenti il Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, altre spese di personale e ed altre spese per acquisti di beni e servizi in quanto imputabili allo svolgimento di attività strumentali a supporto dell'Amministrazione a garanzia del generale funzionamento (gestione del personale, affari generali, gestione della contabilità, attività di informazione e comunicazione).

Nell'ambito della missione istruzione scolastica, si conferma anche nell'esercizio 2008 il programma “Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica” (425,3 milioni di euro stanziati pari all'1 per cento delle risorse assegnate al totale dei nove programmi della missione 22 gestita nell'ambito del bilancio del Ministero) - nelle cui linee di attività si iscrivono gran parte degli interventi per la riduzione della spesa per il personale e per il rilancio

dell'efficienza e dell'efficacia della scuola contenute nelle ultime manovre finanziarie - e l'assoluta preminenza dei programmi relativi alla istruzione prescolastica, elementare e secondaria inferiore e superiore (40.493,5 milioni di euro pari al 97,7 per cento delle risorse assegnate alla missione) le cui risorse si riferiscono essenzialmente alla conduzione degli istituti scolastici statali e alla erogazione delle attività di insegnamento.

Residuali appaiono invece le risorse destinate all'educazione degli adulti (0,001 per cento) e all'educazione post secondaria (0,003 per cento) sul totale della missione gestita dal Ministero.

La nuova struttura del bilancio del Ministero, considerata l'ampiezza dei programmi di spesa e la quasi totale finalizzazione delle risorse alle spese per il personale, risulta, da un lato, non del tutto coerente con l'obiettivo di valutare la spesa in relazione a obiettivi prestabiliti e indicatori di efficienza ed efficacia ed è suscettibile, dall'altro, di generare appesantimenti nella gestione contabile, soprattutto per quanto riguarda il moltiplicarsi dei capitoli di spesa e l'elevato numero dei titoli di pagamento.

Emerge inoltre dall'analisi della ripartizione amministrativa delle risorse che quasi tutti i programmi risultano imputati ad una pluralità di centri di responsabilità. I programmi più rilevanti (istruzione elementare, secondaria inferiore e secondaria superiore), a differenza di quanto suggerisce la nuova struttura del bilancio, vedono infatti la presenza simultanea di tutti gli uffici centrali e periferici nelle decisioni di spesa.

Si tratta di una sovrapposizione attualmente inevitabile, data la struttura organizzativa decentrata del Ministero, ma suscettibile di una più approfondita valutazione alla luce della nuova architettura costituzionale che attribuisce alle Regioni una ampia competenza in materia di pubblica istruzione tra cui l'attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali e del contingente del personale assegnato dallo Stato.

Un ulteriore elemento di rigidità derivante dalla struttura per programmi si riconduce infine alla graduale e costante diffusione, soprattutto nell'ambito del primo ciclo, degli istituti comprensivi che accorpano verticalmente e unitariamente scuole di ordini e gradi diversi, dall'infanzia alla secondaria di primo grado (nell'anno scolastico 2007/08 sulle 10.750 istituzioni scolastiche gli istituti comprensivi hanno raggiunto le 3.572 unità, pari al 33,2 per cento di tutto il sistema di istruzione, nell'anno scolastico 2008/09 sulle 10.730 istituzioni scolastiche gli istituti comprensivi sono risultati essere 3.637).

L'analisi della gestione, sintetizzata nella Tavola precedente, evidenzia che alla missione "Istruzione scolastica" - che sostanzialmente assorbe quasi tutte le risorse assegnate al Ministero della pubblica istruzione - risultano assegnati 41.463,4 milioni di euro che raggiungono, al termine della gestione, un ammontare pari a 47.016 milioni.

Si conferma quindi anche per l'esercizio 2008 la sottostima degli stanziamenti iniziali di competenza; sottostima accentuata dalle disposizioni concernenti le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa previste nelle ultime manovre finanziarie.

La previsione iniziale di bilancio 2008 del Ministero ha scontato, in primo luogo, gli accantonamenti, disposti ai sensi dell'art. 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, pari complessivamente a euro 40 milioni di cui 27,2 milioni relativi alla missione istruzione scolastica.

Di tali accantonamenti, che pure hanno inciso negativamente su una moltitudine di voci di spesa, non è stato possibile chiederne il disaccantonamento nel corso dell'esercizio, considerato che non erano disponibili altri finanziamenti da portare in compensazione.

Le somme accantonate sono state invece portate integralmente in riduzione degli stanziamenti di competenza 2009 dei rispettivi capitoli ai sensi dell'art. 60, comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133.

Effetti sull'ammontare degli stanziamenti di competenza si riconducono inoltre all'applicazione della clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 621, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007) e confermata nella legge finanziaria per il 2008.¹⁵

Ne è derivata una prima decurtazione degli stanziamenti, pari a 560 milioni di euro, concentrata sui quattro capitoli in cui si ripartisce il "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" (portando le previsioni iniziali al totale di euro 320 milioni rispetto agli 880 milioni di previsione definitiva per l'anno 2007) e una successiva decurtazione di 19 milioni portata in riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 440/1997.

A fronte di tali riduzioni è stato necessario integrare le risorse relative fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche nel corso dell'esercizio che hanno raggiunto tuttavia nel complesso una cifra pari a 664 milioni¹⁶ e quindi nettamente inferiore ai tagli apportati¹⁷.

Con ulteriori risorse, pari a euro 1.442 milioni, sono stati inoltre adeguati, tra gli altri, in sede di assestamento di bilancio, gli stanziamenti dei capitoli relativi alla spesa per il personale

¹⁵ Tale clausola - posta a garanzia della realizzazione di economie di bilancio derivanti dall'attuazione di una serie di misure di razionalizzazione della spesa per la missione istituzionale dell'istruzione - dispone che il conseguimento di economie minori rispetto alla previsione a legislazione vigente venga compensato mediante una corrispondente diminuzione delle dotazioni complessive di bilancio dell'Amministrazione.

Nell'esercizio 2007, gran parte di tali economie (quantificate nella legge finanziaria 2007 in 448,20 milioni per il 2007, in 1.324,50 milioni per il 2008 e 1.402,20 per il 2009) si riconduceva alla prevista diminuzione delle spese di personale conseguente alla riduzione del numero dei docenti e del personale ATA, stimata, nel complesso, in 43.000 unità nel 2007 e in 47.000 nei successivi due esercizi.

La difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'organico ha reso necessario rivedere le economie conseguibili in base al piano di razionalizzazione che, in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 2008, è stato rimodulato, prevedendo nel periodo 2007-2008 un più graduale contenimento degli organici e una minor stima delle economie di spesa pari a 136,3 milioni per il 2007 e 516 milioni per il 2008 (837,2 milioni, 1.158,5 milioni e 1.372,7 milioni nel triennio successivo).

Relativamente all'esercizio 2007 il decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 159, ha disposto la disapplicazione della clausola di salvaguardia, reperendo la necessaria copertura a carico del cosiddetto "tesoretto".

Alla ripianificazione effettuata con la legge finanziaria per il 2008 si è invece data copertura diminuendo corrispondentemente i capitoli dello stato di previsione destinati alle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche statali.

Le minori economie di competenza conseguenti all'applicazione del nuovo piano, pari a 779 milioni per il 2008 (535,4 e 214,2 per i successivi due esercizi), hanno in particolare determinato un intervento compensativo in sede di previsione di bilancio, per un importo pari a euro 560 milioni.

Le verifiche effettuate dal MEF nel corso dell'anno finanziario 2008 sul raggiungimento degli obiettivi di riduzione previsti ha evidenziato l'effettivo ottenimento d'una riduzione, nel numero dei dipendenti *full time equivalent* pagati, pari a 12.880 unità, rispetto alle 14.000 previste dal vigente piano di razionalizzazione. Ciò ha pertanto comportato una nuova applicazione della clausola di salvaguardia, per un importo complessivo di euro 19 milioni, aggiuntivo rispetto ai citati euro 560 milioni già compensati per il medesimo anno 2008.

¹⁶ I capitoli del fondo sono stati integrati con 200 milioni di cui all'art. 63, comma 3, del DL n. 112/2008 e ulteriori 155 milioni, a seguito dell'applicazione dell'art. 48, comma 1-ter, del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31. E' stato poi disposto l'invio alle scuole statali, per finanziarne le spese di funzionamento, di parte delle giacenze all'epoca iscritte presso i conti correnti di contabilità speciale intestati agli uffici scolastici provinciali.

¹⁷ Occorre tener conto che sui citati capitoli gravano, tra le altre, la spesa di euro 38,7 milioni annui in qualità di trasferimento ai comuni per la TARSU/TIA delle scuole (art. 33-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31) nonché la spesa relativa ai contratti di servizio per la pulizia e la vigilanza nelle scuole sottoscritti ai sensi dei decreti ministeriali nn. 68 e 92 del 2005 (cosiddetti *ex* LSU nonché *ex* appalti storici).

della scuola per il rifinanziamento degli incrementi retributivi connessi con il rinnovo del contratto collettivo 2006-2007, sottoscritto il 29 novembre 2007, nonché con le sequenze contrattuali dell'8 aprile 2008 e del 25 luglio 2008. Si tratta tuttavia di risorse che trovano solo parziale riscontro nel miglioramento delle risultanze del precedente esercizio, considerato - come già evidenziato dalla Corte nelle Relazione al Parlamento relativa all'esercizio finanziario 2007 - che parte delle somme assegnate in quell'anno per il pagamento degli oneri contrattuali di competenza (euro 309 milioni) sono state di fatto utilizzate a copertura di eccedenze di spesa, non rilevate come tali al termine dell'esercizio e, quindi, non oggetto di successiva sanatoria legislativa.

La ripartizione per macroaggregati evidenzia, nel 2008, l'assoluta prevalenza delle spese di funzionamento (che assorbono più del 98 per cento delle somme destinate ai nove programmi), nell'ambito delle quali preminenti risultano le spese per redditi di lavoro dipendente.

Le spese per interventi e per investimenti assorbono rispettivamente 1,3 per cento e lo 0,3 per cento delle risorse (in termini di stanziamenti iniziali di competenza) destinate all'istruzione scolastica.

La gestione, in coerenza con tale caratteristica, evidenzia impegni per euro 46.784,93 milioni (corrispondente al 99,5 per cento degli stanziamenti) e pagamenti di competenza totali per 46.248,5 milioni (pari al 98,4 per cento dell'autorizzazione); indici sostanzialmente omogenei in tutti i nove programmi iscritti nella missione.

3.2. Eccedenze di spesa

Nell'ambito delle spese di funzionamento continua a registrarsi anche nell'esercizio 2008 il fenomeno delle eccedenze (impegni e pagamenti) su diversi capitoli di spesa, riguardanti, in prevalenza, oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il fenomeno è risultato costante nel corso degli anni: nel 2002 le eccedenze sono state di 895 milioni di euro in conto residui e 664 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze si sono concentrate sulla competenza ed hanno raggiunto i 1.331 milioni; nel 2004 sono scese a 4 milioni sui residui e 389 milioni sulla competenza; nel 2005 sono scese ulteriormente sui residui (2 milioni) e hanno registrato 577 milioni sulla competenza; nel 2006 le eccedenze di spesa, stabili nel conto dei residui (2 milioni), sono tornate a crescere nel conto della competenza raggiungendo i 3.277 milioni.

Le risultanze del rendiconto 2007, pur evidenziando eccedenze di spesa da sanare con legge pari ad appena 1,88 milioni di euro, hanno confermato sostanzialmente l'anomalia e registrato 309,27 milioni di eccedenze di spesa sul comparto scuola che, pur nettamente inferiori a quelle fisiologiche riscontrabili negli esercizi interessati dai rinnovi contrattuali (anni 2003 e 2006), si riconducono all'assunzione di ulteriori 18.000 unità di personale docente a tempo determinato rispetto alla consistenza numerica considerata nella fase di previsione effettuata per il 2007.

Nell'esercizio 2008, a fronte di uno stanziamento destinato alle competenze fisse del personale di 42,878 miliardi di euro, il conto consuntivo registra impegni per 42,728 miliardi ed economie pari a 150,37 milioni.

Tale risultato, nell'anno di entrata a regime dei rinnovi contrattuali, si riconduce all'adeguamento, in sede di assestamento, degli stanziamenti dei capitoli interessati in misura tale da coprire, almeno in parte, la corresponsione degli arretrati contrattuali.

L'analisi delle singole UPB evidenzia comunque, pur nel rispetto dell'equilibrio complessivo, l'esigenza di sanare euro 418.432.668 per eccedenze di competenza e 237.730.377,89 per eccedenze di cassa registrate nell'unità previsionale di base "funzionamento", programma 3 "istruzione elementare" e euro 23.102.589,49 di competenza registrate sempre nell'unità previsionale di base "funzionamento" sul programma 4 "istruzione secondaria inferiore".

Esse si riferiscono a *surplus* di spesa imputabile a tutti gli uffici scolastici regionali e sono dovute ad una spesa per competenze stipendiali fisse e accessorie tabellari dei dipendenti scolastici superiore rispetto alle previsioni.

Tali eccedenze risultano tuttavia compensate da economie di spesa su programmi relativi alla scuola dell'infanzia e secondaria di secondo grado.

L'Amministrazione ha ricondotto il fenomeno, in primo luogo, alla complessità dell'attività diretta ad associare ciascuna partita stipendiale dei dipendenti scolastici ai quattro programmi relativi ai diversi gradi di istruzione (detta associazione è stata effettuata in maniera automatizzata ricorrendo a formule statistiche) che ha determinato la necessità, nel corso del 2008, di cambiare il capitolo su cui imputare i pagamenti a seguito di una più precisa e puntuale individuazione.

Ha inoltre influito sulle eccedenze la difficoltà, registrata sia nel 2007 che, in misura ridotta, nel 2008, nel raggiungere gli obiettivi di riduzioni di personale con conseguenti scostamenti tra la previsione definitiva di competenza a legislazione vigente e la spesa effettiva.

Restano infine una serie di fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio, e comunque prima del provvedimento legislativo di assestamento, gli stanziamenti alle effettive disponibilità¹⁸.

Fattori che richiamano l'esigenza, già più volte segnalata dalla Corte e ripresa tra le indicazioni del "Libro Bianco sulla scuola", di avviare interventi concreti finalizzati a migliorare la programmazione degli organici ed a superare le difficoltà derivanti dalla mancanza di efficaci raccordi informativi tra gli uffici periferici dell'Amministrazione ed il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie.

Si confermano pertanto le considerazioni critiche, già espresse nella precedente Relazione, circa la capacità di programmazione e governo della spesa del personale.

¹⁸ Tra tali fattori si segnalano in particolare: la difficoltà di effettuare le stime degli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera; la mancanza di una precisa informazione, nel sistema informativo del Ministero, del numero e della qualità dei contratti attivati dai dipendenti, dato che gli stessi possono essere inoltrati direttamente dalle scuole alle direzioni provinciali del MEF; la numerosità dei docenti di sostegno per i due anni scolastici interessati da un singolo esercizio finanziario; la difficoltà nel determinare il numero dei docenti a tempo determinato e le cessazioni dal servizio relativamente al secondo semestre dell'anno; il numero variabile dei dipendenti che si vede riconosciuta la possibilità di permanere in servizio oltre i limiti di età.

3.3. Fondi destinati a finanziare le spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole statali

Tali fondi destinati a finanziare le necessità delle scuole statali (funzionamento amministrativo e didattico, retribuzione accessoria, stipendi per i supplenti brevi) sono stati erogati fino al 2006 tramite conti e sottoconti correnti di contabilità speciali iscritti presso le tesorerie provinciali dello Stato e intestati agli uffici scolastici provinciali.

Come già rilevato, il meccanismo di trasferimento e la riduzione delle risorse in attuazione delle manovre finanziarie di risanamento avevano determinato lentezza e vischiosità nei trasferimenti agli istituti scolastici e accentuato gli scarti tra fabbisogni e risorse disponibili.

La situazione di sofferenza delle scuole aveva generato una consistenza debitoria delle stesse, cumulata per gli anni 2002-2006, pari a circa 1.033 milioni di euro dei quali circa la metà generati nel solo 2006; restavano per contro giacenti nelle contabilità speciali destinate alle scuole oltre 1.373 milioni.

La legge finanziaria per il 2007, proprio al fine di aumentare l'efficienza e la celerità dei processi di finanziamento delle scuole, ha istituito nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione due fondi dedicati al finanziamento delle competenze al personale (capitolo 1203¹⁹) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche (capitolo 1204²⁰) dei quali è stata inoltre prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche, sulla base di criteri e parametri definiti con un decreto ministeriale adottato il 1 marzo 2007²¹, ma senza vincoli di destinazione²².

La riconduzione delle diverse voci di finanziamento delle scuole a due soli capitoli di bilancio e la previsione del trasferimento diretto delle relative disponibilità hanno attenuato notevolmente le criticità rilevate.

Nell'esercizio 2007, a fronte di stanziamenti assestati pari a 3.220 milioni di euro (di cui 2.340 milioni sul cap. 1203 e 880 sul cap. 1204), si registravano a fine esercizio pagamenti pari 2.928 milioni, sostanzialmente corrispondenti agli impegni assunti dalle scuole nel corso del 2007 e rilevati in sede di monitoraggio, con l'eccezione delle erogazioni per le supplenze brevi il cui fabbisogno superava nettamente le risorse disponibili.

L'analisi finale della corrispondenza tra quanto erogato nel corso del 2008²³ a favore delle scuole statali e gli impegni assunti dalle stesse potranno essere effettuate solo a seguito

¹⁹Sono poste a carico del fondo le spese per: le supplenze brevi, l'indennità per il miglioramento dell'offerta formativa, le spese per gli esami di stato, le spese per la fruizione della mensa gratuita per il personale scolastico, le somme dovute per l'IRAP, gli oneri sociali sulle retribuzioni, i compensi e le indennità per gli esami di idoneità e di licenza.

²⁰Sono a carico del fondo le spese per: il funzionamento amministrativo e didattico, i contratti per le pulizie stipulati dagli Enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili, il fondo di integrazione per le spese di funzionamento amministrativo e didattico.

²¹Le risorse riferite al "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" sono state determinate sulla base di criteri che tengono conto della tipologia di istituzione scolastica, della consistenza numerica degli alunni, del numero degli alunni diversamente abili, del numero dei plessi e sedi in cui si articola la scuola.

Le risorse riferite al "Fondo per le competenze dovute al personale" sono state determinate in base a criteri e parametri legati alla tipologia di spesa da sostenere.

²²Le risorse finanziarie sono assegnate alle istituzioni scolastiche con periodicità quadrimestrale nei limiti delle risorse finanziarie disponibili; nell'ultima assegnazione annuale, a saldo, si tiene conto dell'effettivo fabbisogno delle scuole e degli esiti del monitoraggio svolto dagli USR.

²³I due fondi nel consuntivo 2008 si presentano opportunamente distribuiti su più programmi, mediante costituzione di nuovi capitoli con la medesima denominazione. I programmi interessati sono quelli dell'istruzione prescolastica, istruzione elementare, istruzione secondaria inferiore, istruzione secondaria superiore. Così il capitolo 1203 è diventato 1179, 1183, 1188, 1203. Il capitolo 1204 è diventato 1194, 1195, 1196, 1204.