

dell'acquisizione di tutti i bilanci consuntivi delle istituzioni scolastiche, attualmente ancora in corso. Le decurtazioni operate nel 2008, rispetto agli stanziamenti del 2007 (incrementati nel corso dell'esercizio per far fronte alle esigenze finanziarie delle scuole per il pagamento delle supplenze brevi e per le spese di funzionamento) sono comunque suscettibili di determinare nuovi scostamenti anche di rilevante entità.

### 3.4. La situazione debitoria delle scuole

Per quanto concerne la situazione debitoria pregressa (2002-2006), l'ammontare dei residui attivi registrato dalle scuole al termine del 2006 (1.033,8 milioni di euro) ha trovato, nel complesso, un beneficio nelle misure adottate dall'Amministrazione per ridurre il *deficit* annuo.

La questione relativa al debito ascrivibile alla spesa per il funzionamento amministrativo e didattico e per il pagamento della tassa sui rifiuti o della TIA - Tariffa di Igiene Ambientale<sup>24</sup> - (226,59 milioni) ha trovato soluzione, oltre che nelle modifiche introdotte nella legge finanziaria 2007 (che ha permesso una migliore ripartizione tra le Regioni delle somme globalmente disponibili), nell'art. 33-*bis* del DL n. 248/2007 (convertito con la legge n. 31/2008) che ha, in particolare, sollevato le scuole dall'onere del pagamento della TIA a decorrere dal 2008<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda il debito maturato per gli esami di Stato (151 milioni di euro), la legge 11 gennaio 2007, n. 1, e il successivo decreto legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito con legge 25 ottobre 2007, n. 176, hanno aumentato lo stanziamento disponibile per la remunerazione dei commissari degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio della scuola secondaria superiore dai precedenti 40 milioni, rispettivamente sino ad euro 138 milioni e, quindi, ad euro 183 milioni, rendendo infine adeguato lo stanziamento rispetto al fabbisogno.

Le spese per le supplenze brevi continuano invece a risultare inferiori alle effettive necessità, rappresentando la maggiore criticità a cui le recenti modifiche legislative non offrono soluzioni adeguate.

Il problema è stato infatti affrontato, da un lato, incrementando le risorse necessarie, e dall'altro, e introducendo, con il DL n. 147/2007 (convertito con legge n. 176/2007), una modifica normativa in base alla quale, a decorrere dal 1° settembre 2007, gli oneri retributivi spettanti al personale della scuola nominato in sostituzione del personale assente per motivi di maternità nonché di quello nominato per supplenze brevi e che si trova in congedo di maternità, nonché gli oneri relativi alle indennità di maternità non sono più a carico del bilancio delle istituzioni scolastiche ma iscritti nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione e imputate ai capitoli di spesa concernenti le spese per le supplenze a tempo determinato.

Tale disposizione, pur rispondendo all'esigenza di alleviare il bilancio delle istituzioni scolastiche, non modifica l'onere complessivo che continua ad essere superiore, non solo ai previsti limiti di spesa indicati nella legge finanziaria 2005<sup>26</sup>, ma anche alle effettive

<sup>24</sup>La giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenze n. 4944/2000 e n. 17617/2004) ha riconosciuto nelle scuole i soggetti obbligati al versamento.

<sup>25</sup>Il Ministero e l'ANCI, in sede di Conferenza Unificata del marzo 2008, hanno sottoscritto un accordo per la gestione del debito pregresso in base al quale 38,734 milioni di euro vengono trasferiti ai Comuni, quale importo forfettario complessivo per lo svolgimento, nei confronti delle istituzioni scolastiche statali, del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. La somma citata è già stata effettivamente corrisposta ai Comuni per l'anno 2008, nel mese di novembre, azzerando così il deficit annuo gravante sui bilanci delle scuole statali per la TARSU/TIA.

<sup>26</sup>L'art. 1, comma 129, dispone che la spesa per le supplenze brevi non possa superare 766 milioni nel 2005 e 565 milioni da 2006.

disponibilità di bilancio (nel 2007, a fronte di un fabbisogno stimato in 819,93 milioni di euro sono stati erogati 693,3 milioni mentre nel 2008, a fronte di un fabbisogno pari a 781,16 milioni le somme trasferite alle scuole ammontano a soli 409,2 milioni).

A seguito dell'analisi della situazione debitoria 2002-2006, non sono più state effettuate rilevazioni specifiche riguardo i residui attivi delle scuole, in quanto, a far data dall'anno 2008, le scuole inviano periodicamente i dati di gestione dei propri bilanci al sistema informativo dell'Amministrazione.

Limitatamente alla percentuale di scuole che hanno inviato detto modello all'Amministrazione nel corso del 2008 (61 per cento), risulta un ammontare dei debiti dell'Amministrazione verso le scuole riferito agli anni finanziari 2007 e precedenti pari a 451,8 milioni di euro.

In via approssimativa, nell'ipotesi che il citato 61 per cento di scuole costituisca un campione statisticamente equilibrato e significativo, si può stimare che l'ammontare complessivo dei residui attivi sia sceso da euro 1.033,80 milioni all'inizio del 2007 a circa euro 740 milioni all'inizio del 2008.

L'evoluzione registrata dai residui nel corso dell'anno 2008 potrà essere esaminata solo successivamente al mese di giugno del corrente anno, ovvero a decorrere dall'invio dei conti consuntivi da parte delle scuole al sistema informativo dell'Amministrazione.

## Tavola 2

## Residui attivi delle istituzioni scolastiche - anni 2007 e precedenti

(in milioni)

	Residui attivi su entrate Stato	Entrate accertate Stato	Residui/Entrate (pct)	Dimensione campione (pct)
Abruzzo	11.0	81.3	13%	82%
Basilicata	2.9	37.1	8%	77%
Calabria	13.6	94.0	15%	49%
Campania	43.3	272.2	16%	51%
Emilia Romagna	39.1	148.1	26%	67%
Friuli Venezia G.	12.8	44.5	29%	73%
Lazio	64.8	173.8	37%	48%
Liguria	14.5	68.1	21%	95%
Lombardia	77.8	259.5	30%	62%
Marche	18.4	59.8	31%	69%
Molise	1.3	13.3	10%	62%
Piemonte	32.1	146.3	22%	64%
Puglia	42.2	188.5	22%	58%
Sardegna	8.9	48.9	18%	43%
Sicilia	27.0	197.3	14%	59%
Toscana	28.8	139.7	21%	75%
Umbria	6.2	32.3	19%	59%
Veneto	7.0	166.7	4%	71%
<b>Totali/Medie</b>	<b>451.8</b>	<b>2,171.4</b>	<b>21%</b>	<b>61%</b>

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio-campione del 61 per cento di scuole.

### 3.5. Le giacenze presso le contabilità speciali

Ha contribuito alla riduzione dei debiti pregressi anche l'utilizzo di parte delle giacenze nelle contabilità speciali che, anche a seguito delle modifiche disposte dall'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli uffici scolastici provinciali hanno continuato ad utilizzare in conto residui anche per le voci di spesa confluite nei capitoli-fondo.

Alcune finalizzazioni di spesa caratterizzate da importi decisamente inferiori sono invece rimaste appannaggio dei centri di responsabilità amministrativa regionali, pur se comunque intese al finanziamento delle scuole statali.

Di tali risorse, alcune sono comunque confluite in capitoli unici costituiti in corrispondenza delle diverse categorie economiche sotto ogni Centro di Responsabilità regionale<sup>27</sup>, mentre sono rimasti in gestione agli uffici scolastici regionali tutti quei capitoli non destinati a finanziare le scuole statali<sup>28</sup>.

Per questi capitoli gli uffici scolastici regionali hanno optato sia nel 2007 che nel 2008 per l'utilizzo delle contabilità speciali che, tuttavia, segnano nel triennio un forte ridimensionamento (tra il 2006 e il 2008 si è verificata una riduzione del 67 per cento nel numero di transazioni).

Anche il volume finanziario trattato si è pertanto notevolmente ridotto negli anni, come visibile dalla Tavola seguente:

**Tavola 3**

**Giacenze al 1° gennaio nei conti-correnti di contabilità speciale**

*(in milioni)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Giacenze all'1/1/n	1.832	1.403	1.829	1.322	1.413	829	430

*Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio.*

Dei 430 milioni di euro rimasti in giacenza nel 2009, appena 118 milioni giacciono su sotto-conti correnti di contabilità speciali utilizzati per finanziare le necessità delle scuole statali.

## 4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici

La nuova impostazione del rendiconto generale dello Stato 2008 – in coerenza con la nuova struttura del bilancio dello Stato – consente di valutare, con cadenza non solo annuale, il processo di attuazione, le risorse impiegate, i risultati e gli effetti (in termini di impatto delle

<sup>27</sup> Le finalizzazioni di spesa confluite, unitamente alle loro disponibilità iscritte nel bilancio 2007 sono: spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale per la sicurezza nelle scuole (19,3 milioni di euro); spese per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento del personale del comparto scuola (15,3 milioni); spese per iniziative legate all'educazione stradale e per l'organizzazione dei corsi per l'acquisizione, da parte degli studenti, del patentino (15 milioni); spese per le attrezzature tecniche e per i sussidi necessari all'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili (2,6 milioni); spese per la formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni diversamente abili (2,3 milioni); posti di assistente di lingue straniere istituiti nelle scuole italiane in esecuzione di accordi culturali (1,6 milioni).

<sup>28</sup> Si tratta per lo più dei fondi per le scuole paritarie e di quelli necessari a sostenere il funzionamento degli uffici amministrativi medesimi.

azioni programmate sull'economia e la società) delle decisioni politiche assunte dal Governo in sede di manovra annuale.

Relativamente ai programmi attribuiti al Ministero appare opportuno soffermare l'attenzione sullo stato di attuazione di alcune misure già programmate nella precedente manovra finanziaria, nonché sui principali interventi presi in considerazione in sede di definizione delle priorità politiche e definiti con la finanziaria 2008, senza peraltro trascurare gli effetti, in sede programmatica, derivanti dal cambio di legislatura.

Rispetto al precedente esercizio – ove la difficoltà di collegare immediatamente gli obiettivi strategici e le politiche avviate in sede di manovra finanziaria con la nuova struttura del bilancio e del rendiconto aveva suggerito di centrare l'attenzione al piano di interventi per il rilancio complessivo del sistema di istruzione previsto nella legge finanziaria 2007 - la valutazione delle politiche avviate nel 2008 è stata agevolata dalla formulazione della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione che, impostata sulla nuova struttura del bilancio, ha reso più facile cogliere il collegamento degli obiettivi strategici e operativi con le risorse stanziare nei programmi di attività.

#### *4.1. Programma: programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica*

Nelle linee di attività assegnate al programma si iscrivono gran parte degli interventi per il rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola contenuti nella recente manovra finanziaria. Il disegno complessivo si è, in particolare, sviluppato nell'alveo delle disposizioni della finanziaria 2008 che, in linea con le iniziative adottate nel precedente esercizio, ha definito un quadro di azioni dirette a migliorare la qualità della scuola, articolate in tre grandi obiettivi strategici, sostanzialmente confermati e riprogrammati nel corso dell'esercizio 2008 in attuazione della legge n. 133 del 2008: razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese; valorizzazione del personale docente, e amministrativo tecnico, ausiliario; sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione.

##### **4.1.1. Razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese**

Tale obiettivo, che si traduce sostanzialmente in una riduzione strutturale del numero dei docenti e del personale amministrativo, presuppone una efficiente programmazione degli organici e cioè la capacità di definire un fabbisogno territoriale adeguato di docenti sulla base del numero atteso degli studenti, le loro scelte formative e la situazione edilizia delle scuole. E' a tal fine opportuno, ancora prima di dotarsi di un modello previsionale efficace, migliorare la raccolta delle informazioni e soprattutto portare a compimento il processo di armonizzazione delle basi normative dei ministeri della pubblica istruzione, dell'università e ricerca, e dell'economia e delle finanze, che tuttora differiscono a causa delle diverse finalità con cui i dati vengono raccolti.

Per quanto concerne, più in particolare, gli obiettivi di riduzione previsti negli ultimi due esercizi, l'analisi della formazione della dotazione organica di diritto e di fatto per l'anno scolastico 2008-2009 consente di verificarne il raggiungimento e il parziale conseguimento dei previsti risparmi di spesa.

Gli obiettivi per il 2008, definiti nell'art. 2, comma 412, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) – che scontavano la difficoltà emersa nell'esercizio precedente di realizzare

gli obiettivi indicati nella legge finanziaria 2007<sup>29</sup> - prevedevano una riduzione complessiva di posti, tra personale docente ed ATA, di 14.000 unità per l'anno 2007/08, di 13.000 unità per l'anno 2008/09 e 11.000 unità nei due anni successivi (2009/10 – 2010/11).

Le riduzioni da operare nell'anno scolastico 2008/09 sono state suddivise in 12.000 posti per il personale docente e 1000 per il personale ATA (che in tal modo doveva raggiungere il taglio di 7.000 unità previsto nella legge finanziaria 2007) già in sede di adozione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del decreto interministeriale relativo agli organici del personale docente per l'anno scolastico 2008/09.

Tale obiettivo, apparentemente meno ambizioso rispetto a quello del 2007, già considerava, peraltro, la progressiva rideterminazione dell'organico di sostegno<sup>30</sup>, prevista dall'art. 2, comma 413, della legge finanziaria 2008, portata, per l'anno scolastico 2008/09, a 53.581 posti.

Come per l'anno scolastico 2007/08, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato deciso di operare le previste riduzioni in parte in fase di definizione dell'organico di diritto, per una quota pari a 6.072 unità, in parte nella fase di adeguamento dell'organico di fatto, per una quota di 3.928 posti<sup>31</sup>.

Si prevedeva inoltre di recuperare le restanti 2000 unità attraverso la riduzione del personale soprannumerario, del personale inidoneo per motivi di salute e attraverso una minore spesa per le supplenze riguardanti la copertura degli spezzoni fino a 6 ore.

---

<sup>29</sup> La legge 27 dicembre 2007, n. 296 (Finanziaria 2007), conteneva una serie di misure atte a realizzare un più razionale utilizzo della risorse e una maggiore efficienza del sistema dell'istruzione. Tali misure avrebbero comportato, nel biennio 2007 - 2008, un contenimento degli organici di complessive 47.000 unità tra personale docente e personale ATA. Verificata l'impossibilità di conseguire dette riduzioni in soli due anni, si è convenuto di rimodulare l'intervento, prevedendo una contrazione di 14.000 unità per l'anno scolastico 2007/08 e di 11.000 unità per ciascun anno del triennio 2008/2010, in modo da realizzare la prevista riduzione complessiva di 47.000 unità entro l'anno scolastico 2010 - 2011.

<sup>30</sup> Con l'art. 9 del decreto interministeriale è stata data applicazione alle disposizioni che prevedevano nuovi criteri e modalità per la quantificazione del numero massimo dei posti di sostegno istituibili a livello nazionale e di quelli attivabili in organico di diritto, utili per le nomine in ruolo.

Il comma 413, nell'ottica di realizzare il graduale raggiungimento di un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni disabili, stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2008/09, il numero dei posti di sostegno non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi funzionanti nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/07. Detti posti sono comprensivi anche delle deroghe che in precedenza venivano autorizzate in organico di fatto per rispondere alle esigenze certificate.

Per l'anno scolastico 2008/09, sono stati confermati a livello nazionale i posti complessivamente istituiti in organico di fatto dell'anno scolastico 2007/08 (88.441 posti a fronte di 174.404 alunni disabili), con limitate modifiche a livello regionale, necessarie per perequare gli scostamenti esistenti nel rapporto alunni/docenti tra le varie Regioni (le Regioni del Sud con rapporto molto più basso rispetto a quelle del Centro-Nord), e per raggiungere, gradualmente, come previsto dalla legge finanziaria 2008, il tendenziale rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.

Il comma 414 prevede che la dotazione dell'organico di diritto dei docenti di sostegno deve essere progressivamente rideterminata, nel triennio 2008 - 2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/11, di una consistenza pari al 70 per cento del numero dei posti complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/07. Sulla base di tale consistenza sarà possibile pervenire alla fine del triennio, ad un organico di diritto di 63.347 posti, rispetto agli attuali 48.696.

Tale incremento è stato ripartito in parti uguali nei tre anni portando la dotazione dell'organico di diritto dei posti di sostegno a 53.581 per l'anno scolastico 2008/09 – a 58.463 per l'anno scolastico 2009/10 – a 63.347 per il 2010/2011.

<sup>31</sup> E ciò nella consapevolezza che il completo conseguimento, già in organico di diritto, dell'obiettivo di riduzione previsto dalla legge finanziaria, non consentendo di rispondere pienamente alle esigenze del territorio, avrebbe arrecato grave pregiudizio alla qualità del servizio scolastico; la minore applicazione delle decurtazioni in organico di diritto, infatti, assicura, attraverso una più numerosa platea di posti utili per la mobilità e per le nomine in ruolo, una maggiore stabilità del personale interessato, a tutela della continuità didattica.

La riduzione di posti relativi al personale docente è stata definita, per ogni Regione, tenendo conto prioritariamente della previsione dell'incremento o del decremento degli alunni, ma necessariamente anche di tutte le nuove disposizioni previste dalla legge finanziaria 2008.

Come già ricordato la legge finanziaria 2008 ha individuato, all'art. 2 comma 411, specifici interventi relativi ai vari gradi di istruzione volti sostanzialmente a ridimensionare il numero delle classi scolastiche innalzando di almeno 0,4 il numero di alunni per classe e ad agevolare le procedure di riconversione dei docenti soprannumerari<sup>32</sup>.

Quanto all'innalzamento del rapporto alunni/classe dello 0,4, i diversi interventi adottati, hanno portato alla diminuzione di 3.010 classi rispetto all'anno scolastico 2007/08 (anno scolastico 2007/08, 377.956 classi – anno scolastico 2008/09, 374.946 classi) portando il rapporto alunni classi al 20,7.

L'Amministrazione ha poi provveduto, sulla base del citato decreto interministeriale e delle circolari di applicazione (circolare ministeriale n. 19 dell'1/02/2008 e circolare ministeriale n. 58 del 20/06/2008), alla verifica della corretta applicazione da parte degli uffici scolastici regionali delle relative disposizioni.

Alla data del 4 novembre 2008, dopo la chiusura delle funzioni sull'organico di fatto, il monitoraggio sulla corretta gestione degli organici del personale docente, compresi i posti di sostegno, ha evidenziato una riduzione di 10.372 posti concentrati essenzialmente nelle Regioni meridionali (349 posti in più rispetto all'obiettivo di riduzione previsto).

Relativamente al personale ATA è stato raggiunto e superato l'obiettivo di contenimento di 1.000 posti, poiché complessivamente si registra una riduzione di 1.037 posti sull'organico di diritto e di 1.199 posti sull'organico di fatto.

Complessivamente le stime delle riduzioni di posti scaturenti dagli obblighi della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24/12/2007) ammontano quindi a 11.571.

I restanti circa 1.500 posti potranno essere recuperati attraverso il riassorbimento in organico dei docenti soprannumerari, la riduzione del numero dei docenti collocati fuori ruolo per inidoneità ai compiti di istituto per effetto delle disposizioni dell'art. 35, comma 1, della legge n. 289/2002 e il recupero dei posti costituiti per la salvaguardia della titolarità dei docenti interessati alla riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento che si siano rese vacanti dopo i movimenti in quanto indisponibili per i movimenti stessi.

Ulteriori risparmi sono inoltre attesi dal piano biennale per la formazione dei docenti per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

Relativamente al piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero, la situazione del soprannumero dei docenti continua ad evidenziare, a livello nazionale, un andamento decrescente.

Il problema, peraltro, non ha ancora trovato una soluzione definitiva, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di cause ostative che concernono in particolare: la mancanza, per la maggior parte dei docenti soprannumerari, di un idoneo titolo di abilitazione o idoneità per altra classe di concorso; la

<sup>32</sup> Relativamente al contenimento del numero delle classi, gli interventi previsti prevedevano: 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.

radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso universitari, conseguente alla riforma della scuola secondaria superiore, introdotta con la legge 29 marzo 2003, n. 53, e attualmente in fase di revisione; la necessaria collaborazione tra il settore scuola e quello dell'università conseguente alla competenza delle università in materia di formazione del personale docente (art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227); l'età elevata di molti docenti, prossimi al collocamento a riposo che rende antieconomica l'eventuale riconversione.

Tali obiettivi e difficoltà hanno indotto il legislatore ad emanare specifiche disposizioni (art. 2, comma 411, lett. d), della legge finanziaria 2008) che autorizzano la riconversione del predetto personale, anche a prescindere dal possesso dello specifico titolo di studio, entro l'anno scolastico 2009/2010.

Relativamente al piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo, è stata avviata la ricognizione del personale permanentemente inidoneo all'insegnamento e collocato fuori ruolo, al fine di predisporre un piano organico di mobilità, individuando tutti gli elementi necessari ad elaborare, d'intesa con il MEF e il Dipartimento della funzione pubblica, gli interventi necessari. La difficoltà nella predisposizione del piano — che, oltre all'individuazione dei posti vacanti presso gli uffici dell'amministrazione scolastica, richiede l'individuazione dei posti presso altre amministrazioni pubbliche in cui possono essere meglio utilizzate le professionalità del predetto personale — ha reso necessario aggiornare ed innovare la normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2007.

Con l'art. 3, comma 127, in combinato disposto con i commi 124 e 125, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) si è provveduto all'istituzione di un ruolo ad esaurimento in cui iscrivere il personale e si è scelto di valorizzare, da un lato, la stipula di accordi per favorire il ricorso alla mobilità nell'ambito della programmazione dei fabbisogni delle amministrazioni interessate da misure di blocco e contenimento di nuove assunzioni e, dall'altro, il confronto negoziale — senza però esaurire in esso il novero delle soluzioni — per addivenire ad un accordo in grado di assicurare sia le condizioni per la mobilità che quelle altrettanto necessarie per la riconversione professionale del personale interessato.

Relativamente, infine, al piano biennale di formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria (art. 1, comma 605, lett. e) legge finanziaria 2007)<sup>33</sup>, i tagli delle risorse effettuati nei precedenti esercizi ne hanno rallentato le procedure di avvio<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> A seguito dell'introduzione, con il d.lgs. n. 59 del 2004, della lingua straniera nei primi due anni della scuola primaria, già la legge finanziaria per il 2005, nell'ottica della razionalizzazione delle risorse umane, aveva previsto nell'art. 1, comma 128, la possibilità di utilizzare i docenti della classe o altro docente facente parte dell'organico di istituto, in possesso dei requisiti richiesti. La razionalizzazione di tale obiettivo richiedeva, tuttavia, l'attivazione di corsi di formazione al fine di consentire ai docenti privi dei requisiti di raggiungere il livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

<sup>34</sup> Sulla base di un'assegnazione di 31,6 milioni — ripartiti tra gli USR e utilizzati per la realizzazione dei corsi di formazione a partire dall'anno scolastico 2005/2006 — sono stati utilizzati 18,7 milioni. Di tali risorse faceva parte uno stanziamento iniziale pari a circa 28 milioni di euro, decurtato a seguito del DL n. 211/2005 di circa la metà, nonché nuovi stanziamenti, pari a circa 17 milioni, volti a garantire il proseguimento e la progettazione degli interventi formativi.

Il risultato di tale attività formativa si può riassumere dal dato, fornito dall'Amministrazione, secondo cui 6.176 docenti di scuola primaria, al 31 dicembre 2008, hanno completato il percorso formativo dei corsi linguistico - comunicativo e metodologico - didattico ed hanno raggiunto i requisiti per l'insegnamento della lingua inglese.

Il proseguimento del piano vede attualmente in formazione un totale di circa 5.200 docenti; numero che, rispetto al piano originario, può comunque aver subito delle modifiche sia per l'inserimento di nuovi docenti e sia a causa di successivi abbandoni del corso.

Va evidenziato, infatti, che la formazione del personale docente è oggetto di contrattazione e anche il recente CCNL del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 ha previsto all'art. 63, primo comma, conformemente all'intesa sottoscritta il 27 giugno 2007, la promozione, mediante contrattazione, di

Il piano, tuttavia, è stato individuato come priorità assoluta dalla Direzione generale del personale della scuola ed è stato confermato per gli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 e rilanciato in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008.

Il regolamento concernente la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane, il cui *iter* è ancora in corso, prevede infatti che “l'insegnamento della lingua inglese è affidato ad insegnanti di classe della scuola primaria specializzati. Gli insegnanti attualmente non specializzati sono obbligati a partecipare ad appositi corsi triennali di formazione linguistica, secondo le modalità definite dal relativo piano di formazione”.

Sempre in tema di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico, va infine ricordato che la legge finanziaria 2008, all'art. 2, commi 417 e seguenti, aveva previsto una sperimentazione di un modello organizzativo del servizio scolastico volto ad innalzarne la qualità e ad accrescere l'efficacia e l'efficienza della spesa, affidandone la definizione ad un atto di indirizzo da adottare congiuntamente dai Ministri della pubblica istruzione, e dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il modello organizzativo, una volta definito, sperimentato e adeguatamente validato sulla base del monitoraggio e della valutazione degli effetti, doveva essere gradualmente esteso a tutte le istituzioni scolastiche e costituire lo strumento con il quale raggiungere l'obiettivo di un rapporto insegnanti/studenti tendenzialmente vicino ai valori europei ed in grado di liberare risorse da finalizzare a mete di funzionalità progressiva del sistema di istruzione e formazione.

Le economie effettivamente conseguite nel triennio di sperimentazione, dovevano essere ridistribuite alle istituzioni pubbliche sul territorio che hanno concorso alla realizzazione degli esiti attesi, con il vincolo della loro esclusiva utilizzazione ai fini del miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione.

Il processo, avviato nel corso del 2008 con la definizione di un accordo sull'impianto generale del progetto e la predisposizione di una bozza del testo dell'atto di indirizzo, si è interrotto con l'avvento del nuovo Governo che, come già ricordato, ha previsto, nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nuove e più radicali misure di razionalizzazione per la scuola.

Ne è un primo effetto il recente schema di decreto interministeriale del 2 aprile 2009 recante disposizioni in ordine alla determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2009 – 2010 che, in materia di organici, ha previsto una riduzione di 42.104 posti tra cui 31.485 posti in organico di diritto e 5.003 posti in organico di fatto.

#### 4.1.2. Valorizzazione del personale docente e Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA)

Il miglioramento della qualità della scuola richiede, accanto alla maggiore stabilità nell'organizzazione del servizio e continuità dell'azione educativa, più incisivi interventi in materia di formazione e soprattutto di valorizzazione professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici. Tali obiettivi si sono già tradotti in indirizzi, concordati con le organizzazioni sindacali, nell'Intesa del giugno 2007 “per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza” che prevede, tra i punti più qualificanti: la garanzia della stabilità pluriennale dell'organico, la valorizzazione dell'impegno professionale e la realizzazione di sistemi di incentivazione nonché

---

una formazione dei docenti in servizio riferita ai processi d'innovazione organica e collegata ad un impegno di prestazione professionale che contribuisce all'accrescimento delle competenze richieste dal ruolo, ma non obbligatoria, come richiedeva l'Amministrazione.

la costruzione di un sistema nazionale di valutazione che orienti le istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

Si tratta di temi di prevalente natura contrattuale che, pur riconosciuti nella richiamata Intesa del giugno 2007 ed espressi negli atti di indirizzo rivolti all'Aran, non hanno trovato una concreta attuazione anche nei recenti rinnovi contrattuali.

Per quanto concerne i dirigenti scolastici, è ancora in vigore il CCNL 2002-2005 finalizzato essenzialmente ad equiparare il loro trattamento economico con quello dei dirigenti delle altre aree di contrattazione, con particolare riferimento ai differenti valori retributivi collegati alla rilevanza dell'incarico ricoperto.

Anche il CCNL 2006-2007 relativo al comparto scuola – come sottolineato dalla Corte dei conti in sede di certificazione<sup>35</sup> - ha indirizzato le risorse disponibili principalmente ad incrementi delle componenti fisse della retribuzione, in particolare dello stipendio tabellare, e, in minor misura, del compenso individuale accessorio del personale ATA e della retribuzione professionale dei docenti.

Sempre sotto tale profilo entrambe le sequenze contrattuali - cui il citato CCNL demandava la destinazione delle economie conseguenti al processo triennale di razionalizzazione della organizzazione scolastica e la ripartizione delle risorse integrative e aggiuntive previste all'interno della manovra finanziaria per l'esercizio 2008 - continuano ad evidenziare un preoccupante andamento in controtendenza.

Con riferimento al personale docente, la Corte ha osservato, infatti come, tra le opzioni astrattamente previste per l'utilizzo delle risorse aggiuntive, le parti abbiano privilegiato un aumento della componente stipendiale, rinunciando a correlare parte della retribuzione a finalità di incentivazione del merito individuale e di misurabili miglioramenti nel sistema scolastico.

Analoghe ancor più preoccupate considerazioni riguardavano la sequenza contrattuale relativa al personale ATA. Le Sezioni Riunite sottolineavano infatti che le modifiche apportate alla precedente disciplina del trattamento economico si ponevano in controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di subordinare gli incrementi della retribuzione accessoria a verificabili aumenti della produttività del lavoro, dell'impegno degli interessati e ad un miglioramento del servizio reso alla collettività.

L'esame della sequenza contrattuale evidenziava, infatti, che a fronte di una crescita retributiva assicurata da automatismi legati esclusivamente all'anzianità di servizio, il contratto sostanzialmente abrogava il precedente meccanismo di attribuzione di posizioni economiche finalizzato a compensare l'assunzione di specifici ulteriori e più gravosi compiti legati essenzialmente all'assistenza ai disabili ovvero all'assunzione di funzioni particolarmente impegnative di diretta collaborazione con il direttore dei servizi.

Tale meccanismo veniva di fatto sostituito da un diverso istituto retributivo legato al superamento di una prova selettiva ma a regime svincolato dalla effettuazione di una specifica controprestazione. Per finanziare tale nuovo istituto di pura progressione economica il contratto prevedeva inoltre l'utilizzo delle disponibilità in precedenza utilizzate per compensare i cosiddetti incarichi speciali - destinati, dunque, a subire una drastica riduzione - attraverso i quali venivano assicurate nelle diverse scuole, anche e tra l'altro, ulteriori e più specifiche attività di assistenza ai disabili.

Analoghe considerazioni venivano formulate in relazione all'incremento della retribuzione di posizione dei direttori dei servizi generali e amministrativi finanziato, peraltro

<sup>35</sup> Corte dei conti, SS.RR, delibera n. 39 del 28 novembre 2007.

solo in parte, attraverso la soppressione dei compensi per lavoro straordinario. Anche in tal caso si verificherebbe un incremento della retribuzione con una componente stabile, indipendentemente dallo svolgimento di prestazioni oltre l'orario di lavoro e senza alcuna controprestazione in termini di attribuzione di nuovi e più complessi compiti agli interessati o di verificabili incrementi nella produttività del lavoro.

#### 4.1.3. Sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione

Tale obiettivo si articola in una molteplicità di attività dirette in primo luogo a proseguire nello sforzo, concretamente avviato con la legge finanziaria 2007, di definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici e degli stessi docenti e, dall'altro, a programmare ed attuare iniziative di formazione del personale docente dirette al miglioramento dei livelli di apprendimento degli studenti.

Nell'ambito del sistema di valutazione, particolare rilevanza hanno assunto gli interventi volti alla riorganizzazione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione (INVALSI), prevista dall'art. 1, commi 612 e 615, della legge finanziaria 2007, al fine di introdurre, anche in Italia, un efficace sistema nazionale di valutazione esterna, dotato di strumenti e metodi di misurazione dei livelli di apprendimento e dei progressi raggiunti dagli studenti e dalle scuole sulla base di standard nazionali e dati condivisi.

Sono state in primo luogo ampliate le attività istituzionali dell'Istituto cui sono stati affidati i compiti di: formulare al Ministro della pubblica istruzione proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici; definire le procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici; formulare proposte per la formazione dei componenti del *team* di valutazione; realizzare il monitoraggio sullo sviluppo degli esiti del sistema di valutazione.

Le attività svolte nel 2008<sup>36</sup>, cui sono state dedicate risorse pari a circa 113.000 euro, si sono concluse con predisposizione da parte dell'INVALSI del rapporto completo "La valutazione dei dirigenti scolastici" in data 25 novembre 2008 nel quale è contenuto lo strumento diagnostico di supporto "GPSS" - Guida alla Progettazione del Servizio Scolastico - alla valutazione dei dirigenti scolastici.

---

<sup>36</sup> Un gruppo di lavoro composto da esperti, istituito presso INVALSI, ha operato a partire da gennaio 2008 fino a settembre 2008, per elaborare e mettere a punto la proposta di modello di sistema di valutazione dei dirigenti scolastici.

Un gruppo di lavoro ristretto di esperti ha operato nello stesso arco temporale (gennaio-settembre 2008) con il compito di vagliare le proposte e ricondurle ad un'unica versione condivisa da presentare all'Amministrazione.

Sono state condotte tre audizioni a "testimoni privilegiati" rappresentativi della società, del mondo del lavoro e della scuola per raccogliere informazioni, opinioni, suggerimenti autorevoli, utili a definire il menù delle possibili scelte di fronte ad alcune questioni lasciate aperte dal quadro regolamentare attualmente vigente.

Un gruppo tecnico di esperti ha operato, sempre nello stesso arco temporale, con i compiti di:

- elaborare uno strumento diagnostico funzionale al modello di sistema di valutazione che il gruppo di esperti veniva parallelamente elaborando e che si caratterizzasse per la capacità di svolgere un ruolo di supporto per i soggetti coinvolti nell'attuazione del modello valutativo;

- testare lo strumento con alcuni dirigenti scolastici per verificarne la funzionalità, l'agevolezza d'uso, la comprensibilità semantica dei contenuti, la riconoscibilità e la completezza dei processi descritti.

A supporto scientifico ed operativo dei lavori dei gruppi sono stati affidati alcuni incarichi ad esperti ed è stata fatta una convenzione con l'Università di Genova, dipartimento scienze antropologiche, che ha condotto ulteriori audizioni a "testimoni privilegiati".

Quanto invece alle prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti, nel corso del 2008, si è svolta una prova nazionale all'interno dell'esame di Stato della scuola secondaria di primo grado<sup>37</sup>. A tale prova, assegnata all'INVALSI a seguito della direttiva n. 16 del 25/01/2008, è stata attribuita la funzione di "integrare gli elementi di valutazione attualmente esistenti verificando i livelli di apprendimento degli studenti a conclusione del terzo anno della scuola secondaria di primo grado"<sup>38</sup>.

Le prime elaborazioni dei risultati dell'esame, condotte su un campione di 240 scuole, indicano che mediamente gli studenti della terza media hanno risposto correttamente a circa il 55 per cento dei quesiti di matematica, al 72 per cento dei quesiti relativi alla comprensione del testo e al 63 per cento di quelli di grammatica.

I dati del campione non evidenziano differenze significative tra il Nord, il Centro e il Sud del Paese in matematica e nella comprensione del testo. Per contro nella prova di grammatica i ragazzi delle Regioni meridionali ottengono percentuali di risposte corrette prossime al 68 per cento, un valore significativamente più elevato di quello degli studenti del Centro-Nord, di poco superiore al 60 per cento.

Fanno parte del medesimo obiettivo (sviluppo e qualificazione del servizio scolastico) anche una serie di azioni dirette al ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento nel cui ambito si iscrivono gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze attraverso l'adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, nonché mediante l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e nella definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età.

Rispondono sostanzialmente alle medesime esigenze anche la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, introdotta dalla legge n. 40/2007<sup>39</sup>, le iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni<sup>40</sup> e l'avvio del piano di interventi per l'edilizia scolastica.

<sup>37</sup> Una prova nazionale al termine del primo ciclo di studi era già stata introdotta nel nostro ordinamento scolastico con la legge n. 53/2003. Tale provvedimento era stato abrogato nell'anno scolastico 2006/07 con la riforma degli esami di Stato delle superiori, per essere poi reintrodotta ad anno scolastico iniziato con il decreto legge del 7 settembre 2007, n. 147.

<sup>38</sup> La prova scelta dal Ministro è stata una prova oggettiva e semistrutturata (composta da quesiti sia a scelta multipla sia a risposta aperta), ed è stata costruita prendendo come riferimento le pratiche didattiche dei docenti di italiano e di matematica e definendo gli ambiti di valutazione in base a un quadro di riferimento costruito a partire da un confronto tra gli OSA (Obiettivi Specifici di Apprendimento) e le Indicazioni per il curricolo e tenendo presente i quadri di riferimento di ricerche valutative internazionali simili, le prassi didattiche e le osservazioni degli insegnanti emerse durante le rilevazioni del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) relative agli anni 2004/05 e 2005/06.

<sup>39</sup> La riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali avviata nel corso del 2007, non ha completato il suo iter per l'interruzione anticipata della Legislatura. La Commissione ministeriale per la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali (nominata con d.d. n. 81 del 14 dicembre 2007) ha comunque concluso il suo mandato depositando nel marzo 2008 il documento finale "Persona, Tecnologie e Professionalità".

A seguito del cambio di Legislatura, l'articolo 64 – comma 4 – della legge n. 133/08, ha stabilito che, nel quadro di una più ampia revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, si provveda attraverso l'emanazione di uno o più regolamenti, da adottare ai sensi dell'articolo 17 – comma 2 – della legge n. 400/1988, alla ridefinizione dei curricoli vigenti, attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orario degli istituti tecnici e professionali, al fine di assicurare l'attuazione del piano programmatico di cui al comma 3 della citata legge n. 133/08.

La materia oggetto dei regolamenti ministeriali di cui all'articolo 13 della legge n. 40/07 è stata, pertanto, ricondotta in quella più ampia oggetto dei regolamenti governativi di cui all'articolo 64 della legge n. 133/08.

La predetta riorganizzazione prenderà avvio, a partire dalle prime classi, dall'anno scolastico 2010-11 come previsto dall'art. 37 del decreto legge n. 207/08, convertito con la legge n. 14/09.

Sulla base del suindicato quadro normativo l'Amministrazione ha curato la predisposizione degli schemi di regolamento, il cui iter è ancora in corso, riguardanti la riorganizzazione dell'istruzione tecnica e dell'istruzione

Relativamente alle risorse per l'edilizia scolastica provenienti dal MIUR (non previste dalle due precedenti leggi finanziarie), l'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, ha disposto, per il triennio 2007-2009, il rifinanziamento dei piani d'intervento previsti dalla legge n. 23 del 1996 per complessivi di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 del bilancio ministeriale.

Al fine, poi, di responsabilizzare ulteriormente le Amministrazioni direttamente coinvolte e di massimizzare gli interventi di messa a norma ed in sicurezza delle scuole, accelerandone la conclusione, con un apposito Patto per la Sicurezza - sottoscritto con Regioni ed Enti locali, previa condivisione in Conferenza unificata - è stato convenuto che l'intero importo fosse compartecipato con ciascuna Regione ed Ente locale interessato ed integralmente dedicato a tali finalità.

La consistenza di tale compartecipazione ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 940 milioni per la messa in sicurezza dei circa 45.000 edifici scolastici pubblici statali. Nel corso del 2008 - sulla base dei Piani presentati e previa valutazione degli stessi - si è proceduto al riparto tra le singole Regioni - per la successiva concreta assegnazione, da parte loro, ai competenti Enti locali - dei finanziamenti facenti capo allo Stato, pari a 100 milioni di euro, disposta con decreti del 18 luglio 2008 e del 1° dicembre 2008.

Con d.d. 5 marzo 2009 è stata comunicata alle Regioni l'entità delle risorse rispettivamente loro spettanti per l'avvio dell'ultimo piano del triennio (2009).

Il taglio di circa 23 milioni di euro apportato dalla vigente legge finanziaria 2009 alla quota statale, dovrebbe comportare tuttavia - per il meccanismo della compartecipazione - una diminuzione d'investimenti nel settore di non meno di 70 milioni.

---

professionale sulla base delle proposte della citata Commissione, riconfermata nella presente legislatura con decreto del Ministro del 6 agosto 2008.

<sup>40</sup> Le cosiddette "sezioni primavera" o sezioni ponte, formalmente previste come sperimentazione nazionale dall'art. 1, comma 630 della legge 27 dicembre 2006, n. 297 (Finanziaria 2007), sono state attivate nell'anno scolastico 2007/2008 a seguito di accordo in sede di Conferenza unificata del 14 giugno 2007. Le sezioni regolarmente autorizzate sono state 1311, ma alcune di esse non sono state attivate per problemi organizzativi, legati essenzialmente al mancato adeguamento delle strutture edilizie.

Le sezioni primavera funzionanti nell'anno 2007/2008 sono state aggregate a scuole dell'infanzia statali e paritarie, a nidi comunali e a nidi privati convenzionati con i comuni.

In data 20 marzo 2008, in sede di Conferenza Unificata, è stato raggiunto un accordo per la prosecuzione delle attività delle sezioni primavera anche per l'anno scolastico 2008/2009.

A differenza di quanto previsto dal precedente accordo, la Conferenza unificata ha rimesso la responsabilità di gestione del secondo anno di sperimentazione e di assegnazione dei contributi statali alle sezioni autorizzate, direttamente agli uffici scolastici regionali sulla base di apposite intese con le rispettive Regioni.

Pertanto, i fondi statali per il funzionamento delle sezioni primavera sono assegnati agli Uffici scolastici regionali, i quali, sulla base delle sopraindicate intese e di criteri forniti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite anche le rappresentanze degli Enti locali, stanno provvedendo alla programmazione e alla gestione complessiva delle sezioni, nel rispetto dei criteri contenuti nell'accordo.

Per quanto di competenza, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha emanato in data 10 aprile 2008 il decreto direttoriale n. 37 concernente la individuazione dei criteri per l'attivazione del servizio educativo delle sezioni primavera, quale base per la definizione delle intese regionali di cui all'articolo 2 dell'Accordo quadro del 20 marzo 2008. Sono state sottoscritte tutte le previste intese, i cui testi sono stati pubblicati sul sito internet del Ministero.

Il medesimo accordo ha definito l'entità del contributo statale per l'esercizio 2008: 19 milioni di euro erogati dal Ministero della pubblica istruzione e 10 milioni di euro erogati dal Ministro delle politiche per la famiglia per complessivi 29 milioni di euro, che risultano successivamente incrementati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di 1.400.000 euro erogati direttamente all'ufficio scolastico regionale per la Lombardia.

Nello stesso periodo si è provveduto - con passaggi in Conferenza unificata ed al CIPE - al monitoraggio dello stato d'avanzamento dei due Piani stralcio attualmente attivati, facenti capo al complessivo Piano nazionale di messa in sicurezza delle scuole insistenti nelle zone a rischio sismico, avviato di concerto con il MIT ai sensi dell'articolo 80, comma 21, della legge n. 289/2002.

Agli stessi fini risponde anche l'art. 7 bis della legge 30 ottobre 2008, n. 169, che, in particolare, prevede, al comma 1, il finanziamento a regime del Piano di cui sopra, con l'assegnazione ad esso di una somma non inferiore al 5 per cento delle risorse di volta in volta assegnate al Programma Nazionale delle Infrastrutture Strategiche, nel quale detto Piano è inserito. Con delibera CIPE del 18 dicembre 2008 è stato quantificato un importo di circa 110 milioni di euro, a fronte dell'articolo 21 del DL n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009.

Contestualmente sono state attivate ulteriori iniziative, di carattere normativo e/o interistituzionale, dirette al tempestivo accertamento di eventuali rischi - particolarmente di carattere non strutturale - negli edifici scolastici, al reperimento di eventuali finanziamenti aggiuntivi, allo snellimento delle procedure ed all'accelerazione dell'avvio e del completamento delle opere di edilizia scolastica.

In tale contesto si inquadra sia l'Intesa Istituzionale del 28 gennaio 2009 sulla verifica di eventuali situazioni di rischio nelle scuole derivanti da elementi di carattere non strutturale, sia l'assegnazione al MIT, da parte del CIPE (delibera del 6 marzo 2009), di un miliardo di euro per la messa in sicurezza degli edifici scolastici ai sensi dell'articolo 18 del medesimo DL n. 185/2008.

Considerato anche il taglio delle risorse e le difficoltà finanziarie degli Enti locali, alla cui competenza è affidata l'attuazione dei Piani di edilizia scolastica, appare di grande importanza - ai fini di un'adeguata programmazione degli interventi e di una corretta suddivisione delle relative risorse - la ricostruzione di un quadro complessivo della realtà di riferimento improntata ad una più precisa valutazione, derivante, in particolare, dalla puntuale conoscenza della consistenza, della natura e dell'effettiva condizione dell'attuale patrimonio immobiliare scolastico.

L'articolo 7 della citata legge n. 23 del 1996 ha attribuito al Ministero la realizzazione e la cura - nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli Enti locali interessati - di un'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per Regioni e diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del relativo patrimonio, al fine di attivare uno strumento conoscitivo utile anche per i diversi livelli di programmazione nel settore.

L'architettura complessiva dell'iniziativa delinea un sistema di impianto e di mantenimento telematico dell'Anagrafe, da realizzare con il concorso di tutte le Amministrazioni interessate, per inserire e mantenere costantemente aggiornati, con metodologie concordate e condivise, tutti i dati degli edifici scolastici, in un'ottica di costante e dinamica integrazione e modifica delle informazioni acquisite e non di mero censimento della realtà, statico nel tempo e, come tale, destinato ad un'immediata quanto inevitabile obsolescenza.

Essa, in particolare, si articola in due componenti: una centrale, che garantisce all'Amministrazione le conoscenze necessarie all'adempimento della propria missione istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo ed un'altra, distribuita su poli regionali (cosiddetti nodi), che assicura la programmazione a livello regionale del patrimonio edilizio e la gestione del medesimo su base provinciale, comunale e di singola unità scolastica, in un quadro di piena integrazione e condivisione delle informazioni con i vari sistemi informativi coinvolti.

Nel corso dell'anno di riferimento, completate tutte le attività di competenza dell'amministrazione, è stata finalmente avviata la predisposizione di un primo elaborato di

sintesi delle informazioni comunicate dalle Regioni e dagli Enti locali che, tuttavia, attualmente, non risulta ancora completato.

#### *4.2. Programmi: istruzione prescolastica, istruzione elementare, istruzione primaria, istruzione secondaria*

Le risorse assegnate ai programmi si riferiscono essenzialmente alla conduzione degli istituti scolastici statali e all'erogazione delle attività di insegnamento e sono destinate in larga misura alle spese per il personale.

In tale ambito l'analisi dell'andamento delle principali determinati del sistema istruzione - la spesa sostenuta nel triennio 2006-2008, per il personale di ruolo e non di ruolo docente e amministrativo; la consistenza e l'evoluzione dell'organico di diritto e di fatto del personale docente e amministrativo; la struttura del servizio scolastico (composizione e andamento della popolazione scolastica; numero delle sedi e delle istituzioni scolastiche; numero e dimensioni medie delle classi) - consente di evidenziare l'evoluzione della spesa sostenuta, per tipologia di scuola, e, sia pur sinteticamente, gli effetti delle politiche di razionalizzazione avviate nei precedenti esercizi.

Delle risorse finali destinate alla missione "istruzione scolastica", come già accennato, una quota preponderante, pari a circa il 91 per cento, è finalizzata alla remunerazione delle competenze stipendiali fisse e accessorie del personale di ruolo e non di ruolo (a tempo determinato annuale o fino al termine delle attività didattiche) pagate tramite ruoli di spesa fissa.

Le Tavole che si riportano di seguito evidenziano l'andamento delle spese per il personale di ruolo e non di ruolo.

Relativamente al personale di ruolo, la rilevazione riferita al triennio 2005-2007 evidenzia l'andamento dei pagamenti di cassa suddivisa tra le diverse categorie di personale: docenti, ATA e dirigenti scolastici.

I pagamenti totali (42.429,89 milioni di euro), relativi all'esercizio 2006, anche al netto degli importi non ricorrenti<sup>41</sup> (38.216,74 milioni), registrano, rispetto al 2005 (35.516,50 milioni), una spiccata crescita, seguita da una modesta contrazione nell'esercizio 2007 ove si attestano a 38.036,71 milioni di euro.

Tale andamento si presenta omogeneo nelle diverse categorie di personale: la spesa per i docenti passa dai 29.201,12 milioni di euro del 2005 ai 31.312,33 milioni del 2007; la spesa per il personale amministrativo (ATA) passa dai 5.765,31 milioni del 2005 ai 6.141,87 milioni del 2007 e la spesa per i dirigenti scolastici passa dai 550 milioni del 2005 ai 582,52 milioni del 2007.

<sup>41</sup> Arretrati derivanti dalla firma del CCNL 2004-2005 (3,233 milioni di euro) e regolazioni contabili relative al pagamento degli oneri riflessi (0,980 milioni).

**Missione 22 - Programmi 2, 3, 4 e 5**  
**Spesa per le competenze pagate a mezzo ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola**

(milioni)

	2005			2006			2007		
	Docenti	ATA	Dirigenti	Docenti	ATA	Dirigenti	Docenti	ATA	Dirigenti
7 Lombardia	3.917,49	773,67	62,58	4.714,34	931,04	75,31	4.258,53	837,66	67,25
8 Piemonte	1.916,65	388,03	33,86	2.289,11	463,44	40,44	2.071,13	421,11	34,63
9 Liguria	640,77	132,90	12,80	764,92	158,65	15,28	688,37	142,16	13,04
10 Veneto	2.035,92	420,26	36,87	2.452,95	506,35	44,42	2.236,12	455,12	41,95
11 Emilia R.	1.645,07	323,75	26,07	1.983,90	390,44	31,44	1.813,07	353,05	30,25
12 Friuli V.G.	548,69	119,06	8,97	656,10	142,37	10,73	592,11	126,44	9,28
13 Toscana	1.592,13	325,48	27,08	1.901,15	388,65	32,33	1.716,82	347,11	27,69
14 Umbria	427,63	93,19	9,30	509,27	110,98	11,08	455,89	98,85	9,45
15 Lazio	2.662,42	493,48	49,09	3.159,83	585,68	58,26	2.840,70	514,91	50,14
16 Marche	766,04	166,90	13,83	915,62	199,49	16,52	821,49	178,67	14,02
17 Molise	168,87	36,96	4,10	231,54	50,67	5,63	205,00	44,90	4,79
18 Abruzzo	690,37	146,08	15,98	831,68	175,99	19,25	742,57	154,53	17,25
19 Puglia	2.398,15	447,13	52,02	2.878,00	536,59	62,43	2.569,96	473,00	55,00
20 Campania	3.757,23	685,35	78,19	4.474,06	816,11	93,10	3.968,68	724,39	81,46
21 Basilicata	413,94	89,23	9,68	487,19	105,02	11,39	432,52	93,35	9,84
22 Calabria	1.474,95	304,38	32,87	1.730,36	357,08	38,56	1.521,01	314,99	33,80
23 Sardegna	981,00	207,83	16,41	1.156,20	244,95	19,35	1.027,56	218,94	18,50
24 Sicilia	3.163,82	611,63	60,39	3.748,47	724,65	71,55	3.350,80	642,69	64,19
	<b>29.201,12</b>	<b>5.765,31</b>	<b>550,08</b>	<b>34.884,69</b>	<b>6.888,14</b>	<b>657,06</b>	<b>31.312,33</b>	<b>6.141,87</b>	<b>582,52</b>
<b>TOTALI</b>	<b>35.516,50</b>			<b>42.429,89</b>			<b>38.036,71</b>		
				di cui per arretrati CCNL biennio economico 04/05		3.233,15			
				di cui per regolazioni contabili relative al pagamento degli oneri riflessi		980,00			
				<b>Totale 2006 al netto degli importi non ricorrenti</b>		<b>38.216,74</b>			

Nota metodologica - I dati si riferiscono al pagato totale di cassa per gli anni 2005 e 2006 e al totale dei cedolini di stipendio emessi per l'anno 2007. La spesa è stata suddivisa per le tipologie contrattuali: per gli anni 2006 e 2007 in base alla qualifica contrattuale indicata sui cedolini; per l'anno 2005 in base al peso percentuale, per Regione ricavato dalla numerosità dei contratti registrati in banca dati. La somma di 980 milioni di euro per regolazioni contabili indicata nel 2006 si riferisce al pagamento anticipato rispetto alla tempistica seguita fino ad allora degli oneri previdenziali a carico del datore di lavoro per il comparto scuola. La somma è stata erogata nel mese di dicembre 2006.

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca -Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio.

Tavola 5

Anno 2008 - Missione 22 - Programmi 2, 3, 4 e 5  
Spesa per le competenze pagate a mezzo ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola

(milioni)

	Docenti				ATA				Dirigenti			
	2 - Materna	3 - Elementare	4 - Media	5 - Superiore	2 - Materna	3 - Elementare	4 - Media	5 - Superiore	2 - Materna	3 - Elementare	4 - Media	5 - Superiore
7 Lombardia	391,42	1.692,27	1.119,83	1.589,46	74,54	379,98	182,83	313,05	0,01	15,81	49,46	32,86
8 Piemonte	245,48	781,14	520,01	794,19	46,55	178,03	88,20	159,07	0,00	13,34	21,18	15,16
9 Liguria	74,96	245,80	173,87	271,41	14,39	61,61	29,05	53,91	0,00	5,44	6,72	6,33
10 Veneto	159,69	874,90	594,61	899,95	25,98	198,25	100,28	189,56	0,08	6,79	25,69	19,61
11 Emilia R.	169,08	680,68	447,75	758,24	31,78	155,49	73,83	141,71	0,00	7,50	18,23	15,60
12 Friuli V.G.	66,28	217,56	138,71	242,79	12,89	51,72	24,73	54,09	0,00	1,78	4,99	5,72
13 Toscana	224,69	599,97	402,52	710,11	42,96	139,12	71,43	140,44	0,07	5,36	13,89	24,36
14 Umbria	62,75	154,07	108,12	189,33	11,99	40,10	18,85	40,59	0,00	3,53	5,46	4,79
15 Lazio	290,62	1.012,90	711,21	1.179,42	48,06	208,21	102,30	229,97	0,41	17,53	28,78	30,55
16 Marche	119,81	265,86	189,55	342,87	23,23	65,80	35,74	75,65	0,00	3,20	11,82	8,30
17 Molise	24,10	63,41	51,84	86,87	4,67	16,61	8,86	19,89	0,00	0,80	2,92	3,37
18 Abruzzo	104,28	242,85	181,56	303,70	17,88	60,71	30,25	64,65	0,00	6,06	9,30	7,85
19 Puglia	328,12	789,64	630,16	1.087,14	50,49	174,05	96,87	202,45	0,05	22,69	30,27	24,05
20 Campania	503,41	1.261,27	1.080,17	1.530,18	81,07	265,94	158,38	297,56	0,48	17,57	31,57	58,81
21 Basilicata	55,90	134,70	110,24	175,70	10,55	32,30	19,60	41,55	0,00	2,42	6,70	4,80
22 Calabria	188,06	480,60	406,30	610,92	35,75	115,62	66,69	133,72	0,00	10,19	20,84	15,72
23 Sardegna	120,13	316,47	259,75	428,83	23,64	79,85	46,02	94,35	0,00	6,81	12,71	9,89
24 Sicilia	377,96	1.079,56	957,94	1.311,71	75,80	243,53	147,55	257,12	0,08	18,85	37,93	27,72
	<b>3.506,75</b>	<b>10.893,66</b>	<b>8.084,14</b>	<b>12.512,83</b>	<b>632,22</b>	<b>2.466,93</b>	<b>1.301,45</b>	<b>2.509,34</b>	<b>1,18</b>	<b>165,66</b>	<b>338,46</b>	<b>315,49</b>
		<b>34.997,36</b>				<b>6.909,95</b>				<b>820,78</b>		
<b>TOTALE</b>						<b>42.728,09</b>						

Nota metodologica: la tabella riporta la spesa al lordo degli oneri riflessi a carico dello Stato e dell'IRAP sostenuta nel corso dell'anno 2008 dall'Amministrazione per le competenze fisse ed accessorie tabellari dei dipendenti dei comparti scuola ed area V della dirigenza. La spesa ripresa dal conto consuntivo è stata suddivisa tra le qualifiche in proporzione all'emesso dei cedolini mediante elaborazioni proprie basate sui dati forniti dal MEF/SPT.

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca- Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio.