

Tavola 16

INVESTIMENTI IN SANITA' - I DECRETI INTERMINISTERIALI DI REVOCA (milioni di euro)

REGIONI	Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2005	I° Revoca D.I. 12.05.2006 (G.U. n. 154 del 5 7 2006)	II° Revoca D.I. 12.04.2007 (G.U. n. 170 del 24 7 2007) al 31 12 2006	III° Revoca D.I. 2 08 2007 (G.U. n. 259 del 7 11 2007	IV° Revoca D.I. 29.04.2008 (G.U. n. 176 del 29 07 2008)	V° Revoca D.I. 1 06 2009 (G.U. n. 264 del 12 11 2009)	VI° Revoca D.I. 8 07 2010 (G.U. n. 226 del 27 09 2010)	totale delle risorse revocate	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2009 aggiornati con revocate
	a	b	c	d	e	f	g	h	k
Piemonte	598,6	87,2	0,0	0,0	17,1	1,7	7,9	113,8	671,4
V. D'Aosta	31,5	0,0	2,0	0,0	4,1	0,0	0,0	6,2	31,5
Lombardia	864,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	1.579,8
P.A. Bolzano	67,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	115,1
P.A. Trento	70,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,5
Veneto	512,5	52,6	19,0	10,6	0,0	0,0	0,0	82,2	796,1
Friuli V.G.	181,6	30,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,6	151,0
Liguria	286,2	0,3	0,0	0,7	35,7	0,0	0,0	36,8	304,6
E. Romagna	530,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	739,9
Toscana	504,4	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	1,6	674,0
Umbria	54,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5
Marche	182,0	55,2	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	56,5	325,5
Lazio	755,8	122,6	0,8	2,0	0,0	0,0	0,0	125,3	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	119,7
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,9
Campania	1.110,3	458,8	0,0	2,3	2,0	4,0	143,4	610,4	499,8
Puglia	238,9	14,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	640,2
Basilicata	124,8	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	130,2
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,7
Sicilia	1.104,7	27,2	44,5	6,3	0,9	103,8	2,9	185,6	971,4
Sardegna	334,9	1,0	0,0	32,7	8,1	0,0	0,0	41,8	346,7
TOTALE	7.657,4	857,8	67,8	55,9	69,5	109,6	155,6	1.316,0	9.137,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

20. Differenze significative si evidenziano anche nel caso dei finanziamenti messi a disposizione per i programmi di potenziamento delle strutture per la radioterapia e per la libera professione intramoenia.

Al 31.12.2010, sulla base del riparto effettuato con d.m. 28.12.2001, sono stati ammessi a finanziamento per tali interventi per 12,3 milioni a favore delle regioni, a cui si aggiungono 0,9 milioni a favore degli Enti, per un totale di 13,2 milioni. Si tratta di circa l'85,3 per cento delle risorse complessivamente assegnate al programma (15,5 milioni). In favore di tre regioni a statuto ordinario (Abruzzo, Molise e Campania) e di una regione a statuto speciale (Valle d'Aosta) non sono stati autorizzati gli importi assegnati in base al decreto, mentre alle restanti regioni è stato riconosciuto l'intero importo o il 95 per cento di esso.

Strettamente connesse con le riforme intervenute nel settore, le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria (d.lgs. 28/7/2000, n. 254), a cui la legge 388/2000 attribuiva 826 milioni.

Tavola 17

I PROGRAMMI DI RADIOTERAPIA E PER LA LIBERA PROFESSIONE

REGIONI	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488 1999 per RADIOTERAPIA			Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388 2000 per LIBERA PROFESSIONE		
	QUOTE ASSEGNATE D.M. 28/12/01	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati al 31/12/2010	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE D.M. 8/06/01	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati al 31/12/2010	% Autorizzata
	migliaia di euro			migliaia di euro		
Piemonte	987,8	978,9	99,1	60.428,7	51.363,71	85,0
Valle D'Aosta	46,4	0,0	0,0	1.418,3	0,00	0,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	100,0	132.471,2	127.960,48	96,6
P.A. Bolzano	106,6	106,6	100,0	0,0	0,00	
P.A. Trento	116,1	116,1	100,0	8.404,6	8.404,58	100,0
Veneto	909,6	909,6	100,0	61.974,8	61.974,83	100,0
Friuli V.G.	302,8	302,8	100,0	0,0	0,00	
Liguria	493,9	493,9	100,0	39.210,4	39.210,38	100,0
E. Romagna	894,3	894,3	100,0	87.214,1	87.214,08	100,0
Toscana	724,4	724,4	100,0	76.107,2	76.107,15	100,0
Umbria	205,0	205,0	100,0	25.677,9	25.673,43	100,0
Marche	329,6	313,1	95,0	42.332,9	40.107,73	94,7
Lazio	1.158,6	1.158,6	100,0	102.661,2	102.661,09	100,0
Abruzzo	415,2	0,0	0,0	18.942,1	8.104,46	42,8
Molise	152,7	0,0	0,0	0,0	0,00	
Campania	1.631,9	0,0	0,0	79.253,9	30.106,03	38,0
Puglia	1.186,6	1.186,6	100,0	53.948,6	51.858,57	96,1
Basilicata	207,5	197,2	95,0	27.613,9	27.613,92	100,0
Calabria	618,8	618,8	100,0	0,0	0,00	
Sicilia	1.830,4	1.830,4	100,0	0,0	0,00	
Sardegna	503,9	503,9	100,0	8.483,3	8.483,32	100,0
Totale regionale	14.571,0	12.289,2	84,3	0,0		
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	99,9	0,0		
<i>Totale</i>	15.493,7	13.210,9	85,3	826.143,1	746.843,75	90,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

La normativa ha previsto la predisposizione, entro il 31.12.2000, da parte delle regioni di un programma di realizzazione di spazi per l'attività libero-professionale intramuraria, con l'attribuzione di un potere sostitutivo alle regioni stesse, nel caso di ritardo ingiustificato nella realizzazione delle strutture e delle tecnologie da parte dei soggetti interessati.

Con d.m. 8 giugno 2001, l'importo è stato ripartito fra le regioni. Al 31.12.2010 risultavano autorizzati interventi per 746,8 milioni, circa il 90,4 per cento delle risorse assegnate. Sono 8 le regioni che hanno richiesto l'autorizzazione per l'intero ammontare assegnato. Solo due regioni Abruzzo e Campania hanno richiesto importi ancora limitati (rispettivamente il 43 e il 38 per cento) Una sola regione non ha ancora richiesto l'autorizzazione per alcuna somma.

Ancora maggiore il ritardo di attuazione per il Piano straordinario di interventi per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (previsto dall'articolo 71 della l. n. 448 dl 1998) per il quale sono stati previsti finanziamenti per 1.239,5 milioni. Nel corso degli ultimi anni la somma è stata più volte rimodulata, decurtata e infine reintegrata.

Nel 2010 sono stati pagati 3,3 milioni (80,2 milioni nel 2009), riassegnati in bilancio dal Ministero dell'Economia essendo i fondi disponibili tutti in perenzione.

Al dicembre 2010 risultavano erogate solo il 54 per cento delle somme previste. Nell'anno sono stati riassegnati 49 milioni che non è stato possibile pagare in mancanza dello stanziamento di cassa corrispondente.

Mentre nelle realtà settentrionali (con l'eccezione del Piemonte) e centrali la quota è in media superiore al 50 per cento, nel Mezzogiorno, sia pure con significative eccezioni, gli importi erogati si situano su una media molto più bassa. Le maggiori criticità si rilevano soprattutto in Puglia e in Sardegna.

Tavola 18

LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA NEI GRANDI CENTRI URBANI

<i>REGIONI</i>	Impegni totali D.M. 2001(*)	Importo erogato a dicembre 2009	% realizzazione
milioni di euro			
<i>PIEMONTE Torino</i>	90,5	29,5	32,6
<i>LOMBARDIA Milano</i>	100,5	57,9	57,5
<i>VENETO Venezia</i>	27,1	16,6	61,1
<i>LIGURIA Genova</i>	86,2	43,7	50,7
<i>E. ROMAGNA Bologna</i>	98,6	77,5	78,6
<i>TOSCANA Firenze</i>	83,5	43,1	51,6
<i>MARCHE Ancona</i>	39,3	23,4	59,6
<i>UMBRIA Perugia</i>	31,1	31,1	100,0
<i>ABRUZZO L'Aquila</i>	15,2	11,7	76,9
<i>LAZIO Roma</i>	208,5	104,7	50,2
<i>CAMPANIA Napoli</i>	59,0	38,0	64,4
<i>MOLISE Campobasso</i>	22,5	22,5	100,0
<i>BASILICATA Potenza</i>	24,6	17,0	69,3
<i>PUGLIA Taranto</i>	14,8	4,5	30,3
<i>PUGLIA Bari</i>	30,1	4,0	13,1
<i>CALABRIA R. Calabria</i>	17,6	0,6	3,4
<i>CALABRIA Catanzaro</i>	17,6	17,6	100,0
<i>SICILIA Palermo</i>	96,2	29,1	30,3
<i>SICILIA Catania</i>	89,7	59,4	66,2
<i>SARDEGNA Cagliari</i>	23,8	3,2	13,4
TOTALE	1.176,4	635,2	54,0

(*) al netto del taglio di 64 milioni

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Ancora in attesa di completamento il "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative" di cui alla legge 39/1999, per il quale sono stati individuati

finanziamenti per un importo complessivo di 206,6 milioni. Di questi, entro il dicembre 2010 sono stati erogati l'85,1 per cento (175,9 milioni).

Nel 2010 sono stati pagati 5,6 milioni (7,7 milioni nel 2009). Si tratta di somme riscritte in bilancio relative a fondi perenti agli effetti amministrativi.

Con il decreto n. 43 del 22.02.2007 del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministero dell'economia, sono stati definiti gli standard relativi all'assistenza ai malati terminali. Il decreto definisce in modo uniforme per l'intero territorio nazionale degli standard qualitativi, strutturali e quantitativi delle strutture dedicate alle cure palliative e della rete di assistenza ai pazienti terminali. Entro il 2008 le regioni dovevano adeguarsi ai nuovi standard. Solo alcune, tuttavia, hanno effettuato un monitoraggio sull'applicazione del decreto.

Sono dodici le regioni che hanno erogato oltre il 90 per cento dell'importo loro attribuito, mentre quattro sono ancora su livelli inferiori al 60 per cento. Particolarmente limitati gli importi erogati alla regione Sardegna, solo il 15,9 per cento del finanziamento previsto.

Le strutture attivate con i finanziamenti della legge 39/1999 sono 117, per la maggior parte situate nelle regioni del Centro e del Nord Italia.

Tavola 19

PROGRAMMA NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DI STRUTTURE DI CURE PALLIATIVE

REGIONI	Finanziamento previsto	importo erogato al 31/12/2010	realizzazione %
<i>migliaia di euro</i>			
Piemonte	18.465	17.020	92,2
Valle d'Aosta	902	902	100,0
Lombardia	34.245	31.651	92,4
P.A. Bolzano	1.403	1.403	100,0
P.A. Trento	1.756	977	55,7
Friuli V. G.	5.698	2.944	51,7
Veneto	16.422	15.717	95,7
Liguria	8.332	4.952	59,4
E. Romagna	17.191	17.191	100,0
Toscana	15.505	14.631	94,4
Marche	5.506	4.186	76,0
Umbria	3.365	3.365	100,0
Abruzzo	4.356	1.972	45,3
Lazio	17.466	15.869	90,9
Campania	15.948	12.777	80,1
Molise	1.135	1.135	100,0
Basilicata	1.795	1.795	100,0
Puglia	11.069	10.103	91,3
Calabria	5.712	3.589	62,8
Sicilia	15.298	12.897	84,3
Sardegna	4.998	795	15,9
TOTALE	206.566	175.871	85,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Considerazioni di sintesi

21. Per la politica sanitaria si è chiuso un anno che ha offerto segnali incoraggianti a sostegno del percorso di riassorbimento degli squilibri strutturali fondato su un sistema di responsabilizzazione e di monitoraggio delle gestioni sanitarie regionali: le uscite complessive hanno raggiunto i 113,5 miliardi, inferiori di oltre 1.500 milioni al dato previsto per l'anno e riconfermato, da ultimo, lo scorso settembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Decisione di finanza pubblica; si riducono di quasi un terzo le perdite prodotte dal sistema (e che devono essere in ogni caso coperte dalle amministrazioni regionali). Un risultato frutto, soprattutto, della contrazione dei costi registrata in alcune regioni in piano di rientro cui si accompagnano, in alcuni casi, anche aumenti dei ricavi.

Sono diventati operativi alcuni degli strumenti necessari ad affrontare i diversi livelli di spreco che ancora incidono sulla gestione della sanità. Si è attivato il sistema che consentirà di individuare i titolari del diritto all'esenzione sulla base delle dichiarazioni dei redditi rese disponibili dall'Anagrafe tributaria. Sono stati estesi gli adempimenti delle Regioni da valutare per il 2010 ai fini dell'attribuzione della quota premiale, concentrando l'attenzione sul riassorbimento di inappropriately, l'adozione di misure, tariffarie o di altra natura, volte a disincentivare il ricorso inopportuno al ricovero ospedaliero; si sta estendendo l'utilizzo di indicatori di risultato anche in ambito intraregionale per segnalare l'esistenza di differenze di costi e prestazioni non giustificabili da condizioni operative diverse.

Non sono mancati, tuttavia, anche segnali di difficoltà e inadeguatezze:

- l'incidenza della spesa in termini di Pil si conferma sui livelli elevati del 2009, il 7,3 per cento, mentre è in crescita il peso sul complesso della spesa primaria;
- le regioni interessate da Piani di riequilibrio salgono a dieci: due regioni Piemonte e Puglia sottoscrivono un piano di rientro, aggiungendosi alle sei realtà per le quali il piano è ancora operativo e che ne hanno protratto l'esecuzione e alle due che, con diverse fortune, ne hanno concluso l'iter;
- l'utilizzo consistente di risorse Fas per la copertura dei disavanzi sanitari, testimonia la difficoltà per le regioni in squilibrio di individuare risorse finanziarie adeguate per la copertura dei disavanzi;
- i risultati del monitoraggio dei Lea testimoniano una crescente divaricazione delle performance qualitative tra realtà regionali, confermando che livelli della spesa elevati non si accompagnano spesso ad una buona qualità del servizio.

Su due aspetti appare necessaria una particolare attenzione. Sono ancora evidenti le difficoltà di definire, almeno in alcune regioni, i confini entro cui misurare il risultato economico delle aziende sanitarie. Riaffiorano perdite del passato anche in realtà in cui si erano

da poco compiuti complessi processi di riordino e di valutazione delle condizioni patrimoniali, accompagnati da interventi finanziari di rilievo. Episodi che, ove ve ne fosse bisogno, pongono in maggior rilievo la necessità di contare, oltre che sull'operare effettivo degli organi di revisione contabile, su sistemi contabili omogenei e trasparenti non solo nei criteri, ma nelle metodiche gestionali. Un elemento indispensabile di un indirizzo politico efficace, prima ancora che di un sistema federale destinato a garantire solidarietà ed efficienza.

I ritardi nella attuazione degli interventi nei programmi di edilizia sanitaria testimoniano, infine, della difficoltà di recuperare differenze nelle condizioni dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso un adeguato investimento infrastrutturale, come di recente previsto nell'ambito dei decreti di attuazione del federalismo fiscale.

Questa è l'eredità che il 2010 lascia alla nuova stagione della finanza pubblica che dovrà garantire una riduzione della spesa di tutto rilievo (3 punti di Pil nel prossimo triennio).

L'entità della correzione richiesta pone ulteriori scelte di contenimento della spesa da cui è difficile poter escludere una quota così significativa dell'intervento pubblico, quale la sanità. Eventuali misure di accelerazione del riequilibrio devono, tuttavia, evitare di compromettere il percorso intrapreso per un risanamento strutturale del settore.

LE POLITICHE PER L'ISTRUZIONE E LA RICERCA

La spesa e le politiche per l'istruzione

1. L'analisi della spesa per l'istruzione riflette la struttura del settore, caratterizzato, pur nel rispetto dell'autonomia scolastica e universitaria, dal ruolo centrale del Governo in ordine al trasferimento delle risorse destinate ai percorsi di apprendimento e al funzionamento del servizio.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per la funzione istruzione, diffusa dall'ISTAT nel gennaio 2011, segna un contenuto incremento nel triennio 2007-2009, raggiungendo i 71.773 milioni, pari a circa il 9 per cento della spesa globale. In tale ambito la spesa per i consumi finali, che assorbe la quota maggiore delle risorse, è stata quasi integralmente destinata a redditi per lavoro dipendente; registrano importi nettamente inferiori le uscite in conto capitale, pari nel 2009 a soli 2.902 milioni.

Le amministrazioni centrali, principali finanziatori del sistema istruzione, hanno investito nel 2009 circa 52.198 milioni, dei quali più del 90 per cento per redditi di lavoro dipendente; solo lo 0,03 delle risorse, in flessione nel triennio 2007-2009, è stato destinato alla spesa per

consumi intermedi²⁸, mentre poco significative, seppure in crescita, appaiono le uscite in conto capitale.

Inferiore appare il contributo proveniente dalle amministrazioni locali le cui spese (19.575 milioni nel 2009, in crescita rispetto agli esercizi precedenti) rappresentano circa il 27 per cento delle risorse investite; nettamente superiori, rispetto alla quota attribuita a livello centrale, si presentano invece le uscite in conto capitale che, pur stabili nel triennio considerato, rappresentano il 3,5 per cento delle spese complessive.

Va comunque al riguardo evidenziato che l'entità del contributo offerto dagli Enti territoriali probabilmente approssima per difetto le dimensioni effettive delle risorse coinvolte, in quanto, oltre alle spese legate ai compiti di istituto e contabilizzate nella voce istruzione, ulteriori investimenti nel campo educativo possono derivare dall'attuazione delle politiche sociali e culturali.

Nello stesso settore delle spese delle Amministrazioni locali, significativo appare il contributo a carico delle Università statali che può desumersi dai dati provenienti dai conti consuntivi degli Atenei redatti secondo i principi di "omogenea redazione", previsti dalla legge n. 168 del 1989 e definiti con il d.m. 1 marzo 2007.

²⁸ Acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*.

Tavola 1

SPESA PUBBLICA PER FUNZIONI AA.PP: DISTRIBUZIONE SECONDO LE PRINCIPALI CATEGORIE DI SPESA -
ANNI 2007-2008-2009

FUNZIONI COFOG II LIVELLO:(GRUPPI) - ISTRUZIONE

(in milioni di euro)

	GRUPPI	Totale Uscite correnti	di cui principali voci di spesa per consumi finali:		Totale Uscite in c/capitale	Totale Uscite Complessive
			Redditi da lavoro	Consumi intermedi		
anno 2007	09.1 Istruzione prescolastica e primaria	26.203	22.439	1.535	872	27.075
	09.2 Istruzione secondaria	29.688	25.797	1.443	918	30.606
	09.3 Istruzione postsecondaria non superiore	1.892	692	188	405	2.297
	09.4 Istruzione superiore	5.299	3.409	993	575	5.874
	09.5 Istruzione di diverso tipo	996	211	408	38	1.034
	09.6 Servizi ausiliari dell'istruzione	2.669	683	1.908	310	2.979
	09.7 R&S per l'istruzione	18	0	18	1	19
	Istruzione n.a.c.	568	261	264	3	571
	totali	67.333	53.492	6.757	3.122	70.455
anno 2008	09.1 Istruzione prescolastica e primaria	26.800	22.897	1.629	813	27.613
	09.2 Istruzione secondaria	28.099	24.191	1.557	837	28.936
	09.3 Istruzione postsecondaria non superiore	1.851	674	244	251	2.102
	09.4 Istruzione superiore	5.909	3.527	957	553	6.462
	09.5 Istruzione di diverso tipo	1.055	218	429	35	1.090
	09.6 Servizi ausiliari dell'istruzione	2.793	669	2.054	345	3.138
	09.7 R&S per l'istruzione	25	0	25	2	27
	Istruzione n.a.c.	662	301	324	37	699
	totali	67.194	52.477	7.219	2.873	70.067
anno 2009	09.1 Istruzione prescolastica e primaria	27.588	23.679	1.696	885	28.473
	09.2 Istruzione secondaria	28.929	25.064	1.574	839	29.768
	09.3 Istruzione postsecondaria non superiore	1.903	691	238	250	2.153
	09.4 Istruzione superiore	5.773	3.608	902	478	6.251
	09.5 Istruzione di diverso tipo	1.032	218	422	34	1.066
	09.6 Servizi ausiliari dell'istruzione	2.960	661	2.212	352	3.312
	09.7 R&S per l'istruzione	25	0	25	1	26
	Istruzione n.a.c.	661	304	317	63	724
	totali	68.871	54.225	7.386	2.902	71.773

Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

In tale ambito, a fronte di una spesa di circa 13.216 milioni nel 2009 (61 per cento circa per redditi di lavoro dipendente), più di un terzo risulta destinata ai servizi formativi e un quinto ai servizi di supporto.

Un'analisi funzionale più dettagliata può desumersi dalla ripartizione della spesa tra i gruppi funzionali di II livello che, nell'ambito della classificazione COFOG, rappresentano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche, dei cui dati tuttavia si dispone solo a livello aggregato e non per sottosettori.

Nell'ambito della divisione istruzione, la spesa per redditi da lavoro dipendente, che assorbe la maggior parte della spesa complessiva, segna una crescita in tutti i gruppi, in

percentuali tuttavia più accentuate nell'ambito dell'istruzione scolastica (circa il 3,5 per cento rispetto al 2007). Più contenuto appare invece l'andamento della spesa per l'istruzione superiore (2,2 per cento) nell'ambito della quale trovano espressione sostanzialmente le sole spese destinate alla formazione universitaria. Tale andamento trova conferma nei dati tratti dai conti consuntivi riclassificati per funzione delle Università statali che evidenziano un andamento delle uscite destinate ai servizi formativi di circa 3 miliardi in leggera crescita rispetto ai precedenti esercizi.

Segna viceversa un'inversione di tendenza l'esercizio 2010 che registra, a livello del conto delle amministrazioni pubbliche, un rallentamento molto significativo delle spese per redditi da lavoro dipendente, particolarmente accentuato nell'ambito delle amministrazioni centrali (ove emerge una diminuzione dello 0,3 per cento).

I dati finanziari tratti dal rendiconto dello Stato — che, come già ricordato, copre gran parte delle spese per l'istruzione — confermano, pur in una logica classificatoria diversa, tale evoluzione.

Significativa appare, in particolare, la flessione delle somme pagate nell'ambito delle spese correnti per redditi di lavoro dipendente della missione istruzione scolastica. Un'analisi più dettagliata di pagamenti effettuati sui ruoli di spesa fissa del MIUR, che coprono quasi interamente le spese per il personale docente e amministrativo delle scuole, registrano nel 2010 minori pagamenti totali per circa un miliardo di euro; una flessione, questa, senz'altro significativa se riferita al complesso dei pagamenti per ruoli di spesa fissa sul bilancio dello Stato dei quali il settore scolastico copre circa il 78 per cento.

Analogo appare l'andamento nell'ambito del settore universitario ove, tuttavia, gli effetti di contenimento in termini di finanza pubblica possono meglio cogliersi sul versante delle fonti di finanziamento del sistema. A fronte, infatti, di una contenuta diminuzione della spesa per assegni fissi al personale di ruolo (-1,2 per cento), significativa appare la flessione dei trasferimenti provenienti dallo Stato (-7,3 per cento circa) nell'ambito dei quali riveste un peso rilevante il FFO, il cui ammontare torna ai livelli del 2007. I dati di cassa tratti dai conti consuntivi degli atenei riclassificati, se pur ancora limitati al 2009, confermano tale tendenza registrando una forte diminuzione dell'incidenza complessiva dei finanziamenti provenienti dal MIUR sul totale delle entrate cui, tuttavia, si affianca una forte ripresa dei contributi agli investimenti provenienti dagli enti territoriali.

La sostanziale stabilità della quota di finanziamento proveniente dall'esterno (tramite convenzioni, contratti di vendita di servizi ad imprese e istituzioni) e dalla contribuzione degli studenti (che comunque non può superare il 20 per cento dell'ammontare del FFO) tende ad accentuare, come più avanti evidenziato, gli squilibri finanziari degli atenei.

Sottese a tali andamenti sono le politiche di razionalizzazione della spesa, avviate nel precedente biennio e rafforzate nella legislazione più recente, unite all'effetto delle misure di contenimento, avviate nel 2009 in attuazione della legge n. 133 del 2008 e successive modifiche e integrazioni.

Le politiche in materia di istruzione scolastica

2. Le politiche in materia di istruzione scolastica adottate fin dal 2008 si sono concretizzate in una molteplicità di interventi normativi, sollecitati dalle criticità del settore evidenziate, sotto profili diversi, da numerose analisi prodotte a livello nazionale e internazionale.

In linea con gli obiettivi previsti nelle manovre precedenti, l'intervento di maggior rilievo per l'esercizio in esame, sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto-legge del 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge del 6 agosto 2008, n. 133 che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario²⁹.

Una quota delle conseguenti economie di spesa, pari al 30 per cento, destinata in un primo tempo ad incrementare le risorse contrattuali stanziate per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola, è stata invece indirizzata, in applicazione dell'art. 8, comma 14 della legge n. 122 del 2010, al recupero dell'utilità ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali e dei relativi incrementi economici del personale docente e amministrativo della scuola, incisi, al pari di tutto il restante personale pubblico, dalle politiche di contenimento adottate nel 2010.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari, basato principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente 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, che ha demandato ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

²⁹ Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella Legge finanziaria 2008, si attendevano economie 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.

La revisione degli ordinamenti scolastici

3. Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici³⁰, nel corso del 2010 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado³¹ ed è stato dato avvio ai nuovi percorsi di studio a partire dalle classi prime che hanno cominciato a funzionare secondo nuovi assetti ordinamentali e orari di funzionamento annuale e settimanale, ridotti rispetto al precedente ordinamento³².

Le prime valutazioni sull'impatto delle misure adottate nell'ambito della scuola dell'infanzia (d.P.R. n. 89 del 2009), relativamente all'a.s. 2009-2010, concernono l'istituto dell'anticipo di iscrizione per i bambini che compiono tre anni tra il 1 gennaio e il 30 aprile³³ e il finanziamento delle Sezioni primavera³⁴.

Più rilevante appare l'impatto delle misure adottate nell'ambito del primo ciclo di iscrizione che hanno investito sia il meccanismo dell'anticipo³⁵, sia l'orario di funzionamento delle classi³⁶. Sotto tale ultimo profilo, i primi dati concernenti la costituzione delle prime classi nell'a.s. 2009-2010 hanno evidenziato la forte concentrazione di quelle ad orario più lungo (30

³⁰ In questa area le misure previste operando all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, miravano ad una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta. Nell'ambito delle iniziative da avviare si prevedeva, altresì, l'applicazione della disposizione di cui all'art. 4 del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico dal 1 settembre 2009.

³¹ D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 - Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88 - Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89 - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei; d.m. 10 settembre 2010, n. 249 - Regolamento concernente "Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244". Sono stati trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la seconda lettura gli schemi di regolamento concernenti: "Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" e le "Disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, lettera a), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

³² Inoltre, per ottemperare a quanto disposto dal citato articolo 64 della legge n. 133 del 2008, le classi seconde e terze degli istituti professionali, pur continuando a funzionare, per l'anno scolastico 2010/2011, sulla base dei piani di studio previgenti, hanno ridotto l'orario complessivo annuale delle lezioni a 34 ore settimanali; analogamente, le classi seconde, terze e quarte degli istituti tecnici proseguono secondo i piani di studio previgenti sino alla conclusione del quinquennio ma con un orario complessivo annuale corrispondente a 32 ore settimanali.

³³ Complessivamente, nel sistema di istruzione nazionale sono stati iscritti alle scuole dell'infanzia, per l'anno scolastico 2009/2010, 84.186 bambini "anticipatari" (pari al 5 per cento degli iscritti) dei quali circa la metà hanno frequentato scuole dell'infanzia statali.

³⁴ Nell'anno scolastico 2010/2011 - esercizio finanziario 2010 - è inoltre proseguito il finanziamento delle sezioni primavera (attivate presso scuole dell'infanzia statali e paritarie, presso nidi comunali e nidi privati convenzionati) per bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi, di cui alla legge n. 296 del 2006, articolo 1, comma 630. Per l'anno in esame è stata, infatti, raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata in data 7 ottobre 2010 che ha quantificato, tra l'altro, l'entità dei finanziamenti statali e la ripartizione percentuale dei fondi statali tra gli Uffici scolastici regionali.

³⁵ L'iscrizione in anticipo alla scuola primaria ha interessato circa 48.000 nuovi alunni che hanno quasi interamente frequentato scuole statali.

³⁶ Accanto ad un orario di 24 ore settimanali con un maestro unico di riferimento, è stata prevista la conservazione di classi con orario superiore alle 27 ore settimanali subordinatamente alla disponibilità complessiva di organico delle istituzioni scolastiche.

ore o 40 ore - tempo pieno) a fronte del solo 0,5 per cento di classi costituite con orario di 24 ore settimanali.

Diversa invece la composizione delle classi nell'ambito della scuola primaria di I grado, ove il d.P.R. n. 89 del 2009 ha previsto solo due tipologie di orari di funzionamento settimanale, superando la precedente organizzazione del decreto legislativo n. 59 del 2004 che consentiva l'ampliamento fino a 33 ore settimanali (orario obbligatorio e orario facoltativo opzionale).

I dati rilevati dal sistema informativo per l'anno scolastico 2009/2010 hanno fotografato una situazione che, a fronte della maggioranza delle classi ad orario ordinario, ha determinato la costituzione di classi ad orario superiore (30 e 36 ore) pari al 23,8 per cento del complesso.

Con riferimento infine alla riforma degli istituti tecnici e professionali, l'avvio delle prime classi nell'anno scolastico 2010-2011 ha visto un leggero calo delle iscrizioni sia nell'ambito degli istituti professionali (-3,3 per cento) sia nell'ambito degli istituti tecnici (1,1 per cento).

La riorganizzazione della rete scolastica

4. L'altro pilastro della riforma (la riorganizzazione della rete scolastica³⁷) segna invece, nell'a.s. 2010-2011, una battuta di arresto.

A seguito, infatti, della sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale³⁸, la Conferenza Unificata non ha ritenuto più applicabile quanto previsto nello schema di regolamento in materia di riorganizzazione della rete scolastica e l'intesa, peraltro già predisposta in bozza e discussa in sede tecnica, per la definizione dei nuovi criteri e parametri per il dimensionamento della rete scolastica, non ha terminato il suo *iter*.

Sono rimaste, quindi, in vigore le attuali disposizioni (tra cui il DL n. 154 del 2008, convertito con la legge n. 169 del 2008), che, nell'intento di rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133 del 2008, hanno comunque impegnato 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.

³⁷ Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche – divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233 del 1998. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

³⁸ Che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche.

La difficoltà nella realizzazione di tale obiettivo, sia in relazione alle finalità di razionalizzazione e di risparmio auspicate nel Piano programmatico (riduzione delle 700 istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica) e sia in relazione all'attesa riduzione dei punti di erogazione del servizio (peraltro non contemplati nemmeno nello schema di regolamento) emerge dai dati riferiti agli anni scolastici 2010-2011 e 2011-2012.

A fronte, infatti, della prevista soppressione di 455 autonomie scolastiche, necessarie per raggiungere l'obiettivo previsto dal Piano programmatico (700 autonomie), le Regioni, nell'anno scolastico 2010-2011, hanno consentito la riduzione di solo 101 unità, mentre nessuna riduzione ha interessato i punti di erogazione del servizio.

Il dato riferito all'anno 2011/12, pur non ancora definitivo, conferma tale tendenza, atteso che dai primi piani di dimensionamento pervenuti, le autonomie risparmiate vengono tutte riservate per la costituzione degli istituendi CPIA (Centri per l'istruzione degli adulti) che, a seguito della pubblicazione del relativo regolamento, avranno una propria autonomia.

Il corretto ed efficiente dimensionamento della rete scolastica risulta, viceversa, di grande rilievo in considerazione dell'impatto prodotto da un'eccessiva polverizzazione dei punti di erogazione del servizio sul procedimento di formazione delle classi e, in particolare, sul basso numero di alunni per classe.

Le politiche del personale

5. Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare, infine, l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola.

Il primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e la mancata riorganizzazione della rete scolastica hanno contribuito, assieme agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno³⁹, alla mancata realizzazione degli obiettivi di riduzione attesi per l'anno scolastico 2010-2011.

Come evidenziato nelle successive tabelle, ad esclusione dell'anno scolastico 2007-2008, gli obiettivi di riduzione previsti dal piano programmatico sono stati fino ad ora sostanzialmente raggiunti.

³⁹ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha abrogato la disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno (comprensivo delle deroghe) attivabili in organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla Legge finanziaria n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica), nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili. L'applicazione della sentenza ha comportato l'incremento di oltre 4.400 posti di sostegno.

Tavola 2

PERSONALE DOCENTE

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	TOTALE
Finanziaria 2007	10.000	10.000				20.000
Finanziaria 2008		2.000	10.000	10.000		22.000
Legge 133/2008			32.105	15.560	19.676	67.341
Totale riduzioni attese	10.000	12.000	42.105	25.560	19.676	109.341
Totale riduzioni effettive	12.880*	14.970*	39.700*	18.000**		

*Riduzione unità a tempo pieno equivalente comunicate dal MEF (negli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 comprende anche il personale ATA).

** Dati provvisori relativi al periodo maggio 2010 - marzo 2011.

Tavola 3

PERSONALE ATA

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	TOTALE
Finanziaria 2007	4.000					
Finanziaria 2008		1.000	1.000			2.000
Legge 133/2008			14.167	14.167	14.167	42.500
Totale riduzioni attese	4.000	1000	15.167	14.167	14.167	44.500
Totale riduzioni effettive			15.643	13.940**		

** Dati provvisori relativi al periodo maggio 2010 - marzo 2011.

La certificazione operata dal MEF, in termini di unità a tempo pieno equivalente, ha confermato i positivi risultati evidenziati dal MIUR a chiusura delle operazioni di determinazione degli organici di fatto per gli anni scolastici 2008-2009 e 2009-2010.

Relativamente all'anno scolastico 2008-2009, il MEF ha comunicato⁴⁰ una riduzione di posti pari, nel complesso, a 14.970 unità con una maggiore riduzione rispetto alle previsioni di 1.970 posti. La certificazione del MEF per l'anno scolastico successivo⁴¹ ha invece rilevato, nel complesso una riduzione complessiva di 55.343 unità (a cui vanno aggiunti 324 dirigenti scolastici in relazione alla diminuzione delle istituzioni scolastiche), a fronte delle 57.272, previste con una differenza, tuttavia, compensata dal miglior risultato registrato nel precedente esercizio.

Limitatamente al raggiungimento degli obiettivi di risparmio registrati nell'anno scolastico 2008/2009 sono stati resi disponibili 351 milioni, dei quali 320 milioni sono stati destinati al recupero degli scatti di anzianità del personale della scuola e 31 milioni a progetti premiali.

Maggiori difficoltà, per i motivi già accennati, si sono invece registrate nell'anno scolastico 2010-2011, nel quale la rilevazione effettiva del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio e riferita, in attesa di dati definitivi, al periodo maggio 2010-marzo 2011) ha evidenziato, ad oggi, una riduzione del personale docente pari a 18.000 unità (a fronte delle 25.600 riduzioni previste) e del personale amministrativo pari a 13.940 (a fronte dei

⁴⁰ MEF nota n. 22113 del 16 marzo 2010.

⁴¹ MEF nota 24822 del 27 ottobre 2010.

previsti 15.170). Sul piano finanziario ciò ha determinato una minore economia rispetto agli obiettivi indicati nella relazione tecnica relativa alla legge n. 133 del 2008⁴², sostanzialmente assorbita dall'applicazione della clausola di salvaguardia già prevista nella Legge finanziaria 2007⁴³.

Ne consegue pertanto l'attuale indisponibilità di risorse da destinare al recupero dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali del personale del comparto scuola.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema – raccolte nella tabella allegata - conferma la validità delle misure di razionalizzazione avviate, al fine del contenimento delle spese.

Le criticità riscontrate in merito alla razionalizzazione della rete scolastica e all'andamento in crescita dei posti di sostegno non hanno, infatti, ostacolato il processo di contenimento delle classi e di miglioramento del rapporto alunni per classe.

Pur in presenza di un nuovo incremento della popolazione scolastica, influenzato dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana⁴⁴, l'andamento del numero delle classi continua a flettere, portando l'indice del rapporto alunni per classe al 21,3 (era il 20,7 nell'anno scolastico 2008-2009).

Ciò contribuisce alla riorganizzazione del sistema scolastico e ad una migliore razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dall'esame, da un lato, del rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, dall'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche).

Sotto il primo aspetto, la forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto, mostra una progressiva flessione avvicinandosi, pur in presenza della forte crescita dei posti di sostegno in attuazione della citata sentenza della Corte Costituzionale 80 del 2010, ad un contesto organizzativo ottimale, in cui il primo dovrebbe coincidere con il secondo.

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo unitamente all'attuazione di un piano pluriennale di assunzioni, ha consentito, da un lato, di mantenere omogenea la consistenza del personale di ruolo nel triennio (anche in relazione all'andamento del *turn over* che, tornato negativo nel 2009 e nel 2010, ha

⁴² I risparmi attesi per l'anno scolastico 2010/2011 ammontavano a 845 milioni.

⁴³ Tale clausola stabilisce, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi, la riduzione delle dotazioni complessive di bilancio del MIUR, ad eccezione delle competenze spettanti al personale, in misura corrispondente alla quota di riduzioni non operata in ciascun anno.

⁴⁴ Passati da un'incidenza sulla popolazione scolastica complessiva pari al 5,6 per cento dell'anno scolastico 2006-2007, all'8,9 per cento dell'anno scolastico 2009-2010 (dato provvisorio).

determinato un'effettiva riduzione del personale docente e ATA a tempo indeterminato) ed ha, dall'altro, determinato una flessione strutturale del personale a tempo determinato (in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Tale andamento, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede tuttavia, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo. Politica che, pur suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi di spesa, consentirebbe di evitare, atteso il forte incremento delle cessazioni, la formazione di nuovo precariato e lo slittamento nel tempo degli oneri connessi all'attuazione del piano delle assunzioni.

Tavola 4

ALUNNI SCUOLE STATALI

A.S. (Anno scolastico)	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili	Incidenza % degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale
2006-07	968.470	2.572.257	1.633.603	2.561.641	7.735.971	173.692	5,6
2007-08	975.757	2.579.938	1.625.651	2.570.010	7.751.356	174.404	6,4
2008-09	978.302	2.571.627	1.651.680	2.566.462	7.768.071	175.778	7,0
2009-10	1.007.108	2.578.650	1.670.117	2.548.836	7.804.711	181.177	8,6
2010-11	1.011.154	2.582.778	1.684.074	2.539.790	7.817.796	188.450	8,9 (dato provvisorio)

Tavola 5

SEZIONI/ CLASSI SCUOLE STATALI

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	Alunni/classi
2006-07	42.302	138.480	78.159	119.093	378.034	20,5
2007-08	42.370	138.056	77.511	119.051	376.988	20,6
2008-09	42.419	137.095	77.645	117.787	374.946	20,7
2009-10	42.686	135.411	77.425	115.189	370.711	21,1
2010-11	42.779	133.855	77.292	113.467	367.393	21,3

Tavola 6

ISTITUZIONI SCOLASTICHE

A.S.	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado (inclusi istituti superiori)	Totale
2006-07	2.532	3.529	1.489		3.216
2007-08	2.496	3.577	1.468		3.221
2008-09	2.445	3.643	1.432		3.229
2009-10	2.227	3.872	1.195		3.158
2010-11	2.118	3.976	1.130		3.127

Tavola 7

PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
2006-07	13.652	16.167	7.130	5.081	42.030
2007-08	13.629	16.117	7.155	5.128	42.029
2008-09	13.624	16.031	7.146	5.193	41.994
2009-10	13.607	15.941	7.151	5.203	41.902
2010-11	13.572	15.808	7.157	5.264	41.801