

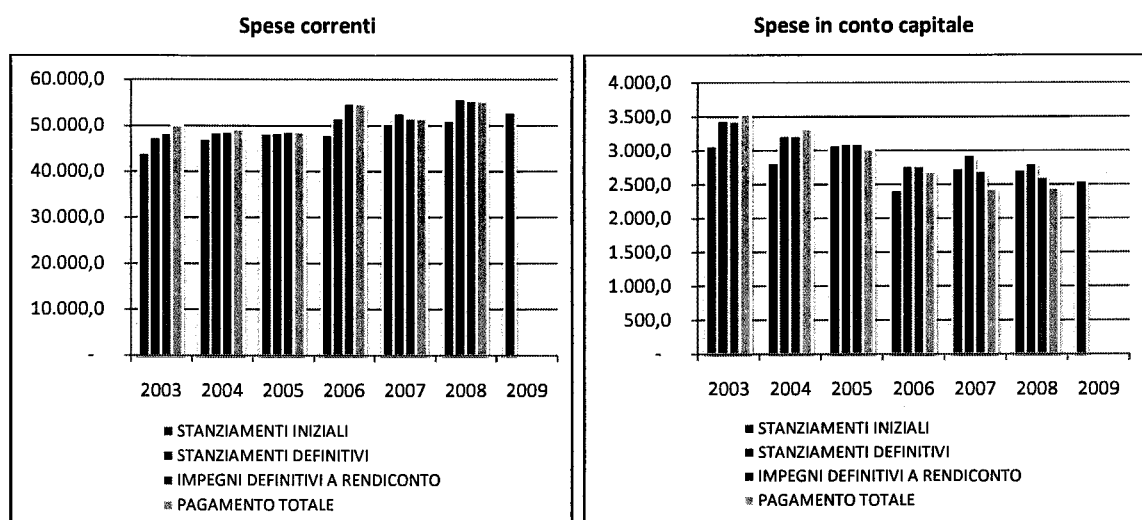
l'anagrafe dell'edilizia scolastica, etc.). Occorrerebbe pertanto avvalersi dei sistemi di misurazione già esistenti, valorizzandoli e rendendoli più stabili, anche tramite un'analisi più accurata della loro qualità. Questo consentirebbe di fare un primo passo importante, naturalmente perfezionabile nel corso del tempo. Più complessa è invece la determinazione di indicatori significativi per la ricerca, tema che meriterebbe un tavolo di approfondimento specifico.

7.1.4 - Natura economica e altre caratteristiche della spesa

Un esame dell'andamento complessivo in fase di gestione della spesa [Grafico 7.6] segnala:

- un incremento graduale delle spese correnti versus una diminuzione delle spese in conto capitale;
- un'eccedenza di spesa rispetto agli stanziamenti iniziali per le spese correnti, reintegrati in corso d'anno principalmente per fare fronte alle spese per il personale (che costituisce spesa obbligatoria);
- negli anni passati un'eccedenza di spesa rispetto agli stanziamenti iniziali per le spese in conto capitale, mentre negli anni più recenti sembra presentarsi una maggiore difficoltà di spesa (dal 2007 in poi).

Grafico 7.6 - Stanziamenti iniziali, definitivi, impegni e pagamenti relativi al MIUR. Anni 2003-2009. Milioni di euro.



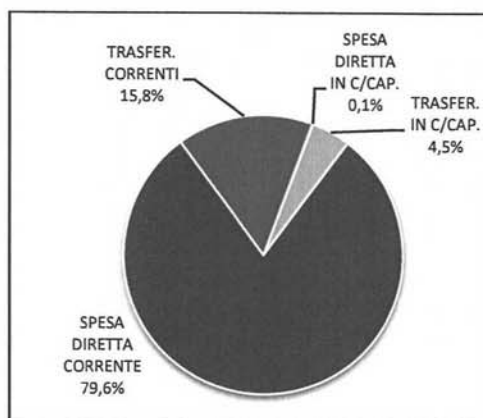
Le eccedenze di spesa si registrano di anno in anno in particolare per i capitoli di spesa che riguardano gli oneri del personale del comparto scuola ovvero stipendi e retribuzioni del personale direttivo, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) [Tavola 7.3]. Negli anni dei rinnovi contrattuali (2003, 2006) il fenomeno tende a essere fisiologico, considerate la tecnica di copertura degli oneri relativi al pagamento degli arretrati e le difficoltà di effettuare stime sugli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera. Si osserva, tuttavia, una strutturale eccedenza di pagamenti sulle cui cause occorrerebbe, d'intesa con l'amministrazione, approfondire l'analisi in maniera più puntuale. Alla predetta analisi potrebbe contribuire positivamente un più efficace raccordo tra gli archivi amministrativi e gestionali dei diversi soggetti coinvolti (ad esempio, tra il sistema informativo del MIUR e quello del Ministero dell'economia e delle finanze per il trattamento economico del personale centrale e periferico della pubblica amministrazione, su cui vengono corrisposti i contratti e stipendi anche della scuola).

Tavola 7.3 - Dati a chiusura di esercizio per i capitoli relativi alle spese per il personale del comparto scuola. Milioni di euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stanziamenti iniziali	32982,99	32825,3	35672,7	35672,9	37748,08	38017,83
Stanziamenti definitivi (A)	35215,82	35842,85	35677,05	39215,76	39076,08	42878,46
Impegnato (B)	36546,81	36001,75	35974,49	42428,5	38117,3	42728,09
<i>Eccedenza lorda</i>	<i>1330,99</i>	<i>158,9</i>	<i>297,44</i>	<i>3212,74</i>	<i>-958,78</i>	<i>-150,37</i>
In conto residui	893,7			3093,8	-1264,96	
Eccedenza netta	437,29	158,9	297,44	118,94	306,18	-150,37

Fonte: elaborazione dati RGS (estrazione dall'universo analisi consuntivo spese alla data di chiusura consuntivo).
Nota: Le somme in conto residui si riferiscono a somme per il rinnovo dei contratti di lavoro

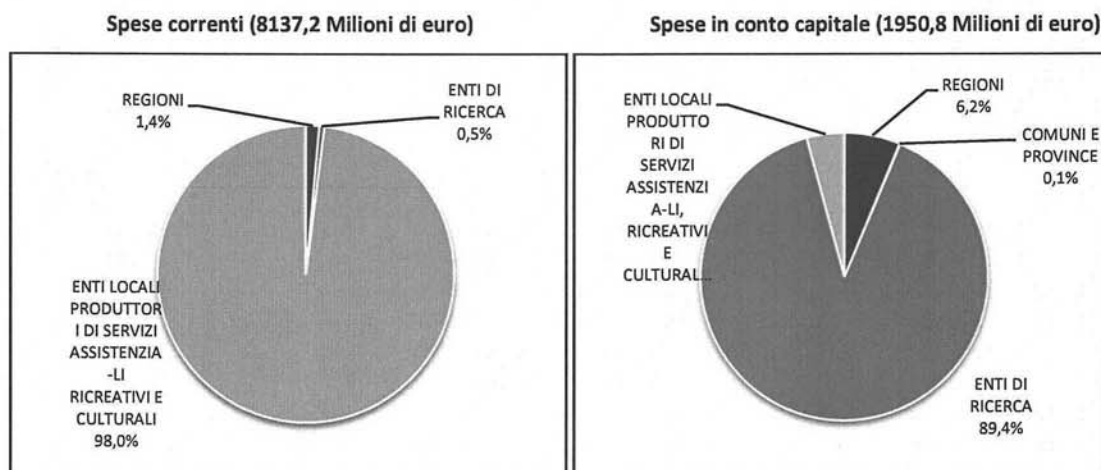
Una parte consistente delle spese del Ministero è oggetto di trasferimenti ad altri soggetti pubblici (per il 15,4 per cento delle spese correnti e il 76,8 per cento della spesa in conto capitale), a famiglie (lo 0,2 per cento delle spese correnti) o a imprese (circa 1 per cento delle spese correnti e 18 per cento delle spese in conto capitale). Il peso delle risorse gestite in maniera diretta piuttosto che tramite trasferimenti è rimasto abbastanza stabile nel corso degli ultimi anni [Grafico 7.7].

Grafico 7.7 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo, distinti per spesa diretta e trasferimenti. Anni 2003-2009. Composizione percentuale e milioni di euro.

anno	spesa diretta corrente	trasferim. correnti	spesa diretta in c/cap.	trasferim. in c/cap.
2003	36.546,7	7.524,8	29,9	3.041,9
2004	39.280,2	7.880,7	242,9	2.583,3
2005	38.812,9	8.348,0	298,5	2.784,7
2006	39.699,4	8.333,9	81,9	2.338,1
2007	42.030,9	8.438,9	44,9	2.696,1
2008	42.242,5	8.830,9	45,1	2.672,6
2009	44.162,1	8.756,4	39,1	2.515,3

I trasferimenti correnti in favore di altre amministrazioni pubbliche sono prevalentemente destinati al finanziamento delle Università e marginalmente a Regioni e Enti di ricerca; quelli in conto capitale sono destinati soprattutto al finanziamento della ricerca e in quota minore all'edilizia universitaria e alle funzioni nell'ambito dell'istruzione assegnate a Regioni ed Enti locali [Grafico 7.8].

Grafico 7.8 - Trasferimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009.
Composizione percentuale



Dal momento che tali risorse vengono trasferite ad altri enti, il loro pagamento a carico del bilancio dello Stato non coincide con la loro effettiva erogazione ai beneficiari finali e non previene dalla creazione di debiti "fuori bilancio" (problematica tipica della scuola). Diverse manifestazioni delle problematiche in cui si incorre sono emerse anche da verifiche amministrativo-contabili presso università e istituzioni scolastiche effettuate come delineato nel paragrafo 7.2.5, 7.3.3). Si tratta di temi che meriterebbero ulteriori approfondimenti, come:

- l'esistenza per vari esercizi finanziari di cospicui avanzi di amministrazione nei bilanci delle istituzioni scolastiche a fronte di residui attivi (ovvero di crediti vantati nei confronti dell'amministrazione centrale) rilevanti, anche per anni passati, in particolare per le spese sostenute per le supplenze brevi e gli esami di Stato;
- la pratica riscontrata da parte di alcuni Uffici scolastici regionali, di utilizzare le scuole per "appoggiare fondi" non ancora spesi e disporre in un secondo tempo per il pagamento di spese afferenti agli stessi Uffici scolastici regionali;
- il ritardo e il divario (anche in termini di fabbisogno di risorse) tra la programmazione dei piani edilizi delle Università e lo stato della loro realizzazione.

7.1.5 - Attributi dei capitoli gestionali

Dal punto di vista gestionale, il bilancio del Ministero prevede oltre 1350 capitoli di bilancio per l'esercizio finanziario 2009. Con l'introduzione a partire dal 2008 della struttura per Missioni e Programmi, si è determinato un considerevole aumento nel numero dei capitoli, necessario per consentire una rappresentazione separata dei diversi ordini scolastici (Istruzione pre-scolastica, primaria, secondaria di I grado e secondaria di II grado). Sono pochi i capitoli per cui lo "spacchettamento" non è avvenuto, come quelli relativi ai contributi alle scuole non statali. Da un esame degli attributi classificatori dei capitoli non sono emersi rilevanti disallineamenti per il codice di rappresentazione funzionale della spesa (COFOG), ma è stato possibile affinare il codice di categoria economica per i piani gestionali dei capitoli, precisandone il 4° o 5° livello.

7.2 - Il quadro della situazione attuale e gli interventi più recenti nell'ambito dell'istruzione scolastica

Il complesso della spesa pubblica relativa all'istruzione scolastica è coperto prevalentemente da risorse dello Stato. Nell'ultimo decennio è cresciuto il ruolo delle Regioni e degli Enti locali e secondo le ultime informazioni disponibili (relative al 2006) le risorse da essi investite sono state pari a circa 10,2 miliardi di euro. In rapporto al prodotto interno lordo la spesa pubblica totale per l'istruzione scolastica è pari al 3,8 per cento - un valore leggermente in crescita nell'ultimo decennio e in linea con altri paesi avanzati [Tavola 7.4].

La spesa per studente in Italia è di circa 5.595 euro, al netto della scuola per l'infanzia (dati riferiti al 2005). Sebbene abbia visto una minore crescita negli ultimi anni rispetto a quella osservata in altri paesi, rimane superiore di circa 900 euro per studente rispetto alla media OCSE.

Tavola 7.4 - Spesa pubblica complessiva per l'istruzione scolastica. Anni 1995, 2005 e 2006. Incidenze percentuali e milioni di euro.

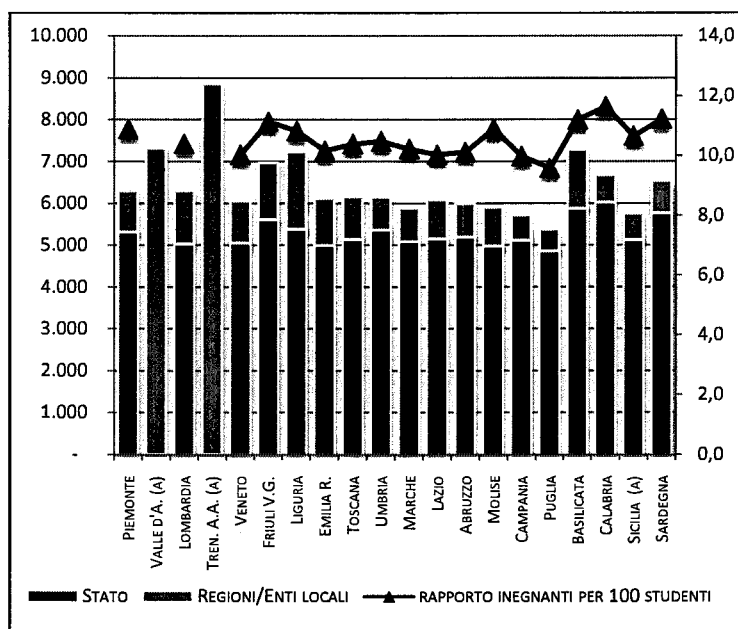
In percentuale			Impegni in milioni di euro					
Anni	In rapporto (%)		Anni	Stato			Regioni	Enti Locali
	al PIL	alla spesa pubblica		Totale	Totale	di cui: Ministero		
1997	3,55	7,04	1995	36.828	29.611	23.709	387	6.830
2005	3,51	7,25	2005	50.092	40.477	40.189	1.959	7.656
2006 ⁽¹⁾	3,83	7,60	2006 ⁽¹⁾	57.136	46.831	46.680	2.263	8.041

(1) Dati provvisori.

Fonte: Elaborazioni MPI - DG SP su dati di fonti contabili: Rendiconto generale dello Stato, Conto del bilancio delle Regioni, Certificato di conto consuntivo delle Province e Comuni.

Esistono inoltre significative differenze regionali nella spesa pubblica complessiva per studente determinate in parte dalla variabilità degli apporti di Regioni ed Enti locali (generalmente più elevati nel Nord), ma anche dalla variabilità nel rapporto insegnanti per 100 studenti nelle scuole statali [Grafico 7.9].

Grafico 7.9 - Numero di insegnanti per 100 studenti nelle scuole statali. Anno scolastico 2005-2006. Spesa pubblica per studente. Anno 2005. Valori in euro.



Fonte: MIUR. Elaborazioni su dati di fonti contabili (Rendiconto generale dello Stato, Conto del bilancio delle Regioni, Certificato di conto consuntivo delle Province e Comuni). La spesa è espressa in termini di impegni in euro; è ripartita per regione sulla base dei bilanci degli Uffici scolastici regionali secondo parametri differenti a seconda della categoria economica della spesa. (a) I dati per il Trentino A.A. e la Valle d'Aosta sono di fonte regionale; quelli della Sicilia includono una quota della spesa della Regione per il funzionamento didattico e amministrativo.

7.2.1 - La situazione attuale

Le problematiche della scuola italiana sono state ampiamente indagate negli ultimi anni. Come già evidenziato nel Quaderno Bianco sull'Istruzione (2007) e nei Rapporti della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007-2008), vi sono margini per migliorare l'efficienza della spesa pubblica in questo settore e sono individuate, e generalmente condivise, le leve su cui agire. I punti salienti delle analisi già effettuate riguardano:

- gli esiti poco soddisfacenti in termini di livello di istruzione della popolazione e livello di competenze/apprendimento degli studenti (soprattutto nel confronto con altri paesi e nell'istruzione secondaria);
- il forte divario territoriale e i forti divari fra scuole (anche nelle stesse aree territoriali) degli esiti scolastici che mettono in luce una segmentazione delle scuole per risultato che riflette le origini sociali degli studenti;
- una spesa per studente di circa il 19 per cento superiore al valore medio dei paesi economicamente più avanzati²¹⁹, anche se normalizzata per le ore studiate;
- la quota più modesta rispetto a altri paesi avanzati della spesa in conto capitale (pari in Italia a circa 6,3 per cento rispetto alla media OCSE dell'8,2 per cento)²²⁰;

²¹⁹ I dati relativi a confronti internazionali in questo paragrafo sono di fonte OCSE *Education at a Glance 2008* (l'anno di riferimento delle statistiche è il 2005 o 2006).

²²⁰ Gli ultimi dati sullo stato delle infrastrutture scolastiche pubblicati dal MIUR si riferiscono al censimento del 2000. E' tuttavia stata istituita presso il MIUR (legge 11 gennaio 1996, n. 23) un'anagrafe per l'edilizia scolastica, proprio allo scopo di assicurare un monitoraggio continuo dello stato delle strutture e di una programmazione degli interventi e delle risorse necessarie. L'edilizia scolastica è attualmente oggetto di un'intesa istituzionale, raggiunta nella Conferenza

- una retribuzione degli insegnanti più modesta rispetto ad altri paesi avanzati (il 20 per cento in meno della media OCSE), penalizzata anche da una carriera lenta, legata quasi esclusivamente all'anzianità, e l'assenza di meccanismi monetari incentivanti legati alla valutazione²²¹;
- una mobilità degli insegnanti legata a percorsi personali automatici, determinata dal lato dell'offerta (e dunque non necessariamente rispondente alle esigenze delle scuole); analisi anche recenti²²² suggeriscono che i docenti con maggiore anzianità ed esperienza tendono a preferire scuole "meno problematiche" e meno lontane da casa (circa il 15 per cento degli insegnanti fa richiesta di mobilità ogni anno e in media una scuola vede un cambiamento di circa il 22 per cento dei suoi docenti l'anno);
- il ritardo nell'istituzione di un sistema di valutazione nazionale del sistema educativo, che sia chiaro negli obiettivi, robusto e trasparente nelle metodologie adottate, che abbia una produzione continua di dati e di analisi e fornisca alle scuole sostegno per la comprensione e per l'utilizzo delle valutazioni.

Le determinanti dell'elevata spesa per studente sono da attribuirsi principalmente a un elevato rapporto tra il numero degli insegnanti e il numero degli studenti; questo aspetto è stato oggetto di specifici interventi normativi negli ultimi anni. Al netto degli insegnanti di sostegno agli studenti diversamente abili, per i quali non è disponibile un congruo confronto internazionale, il rapporto insegnanti su studenti è, in effetti, in Italia tra 1,5 e 2 punti sopra la media OCSE e si è dimostrato piuttosto stabile nell'ultimo decennio. Attualmente è di circa 0,2 punti inferiore al valore del 1995/1996.

E' noto che a tale anomalia concorrono:

- a) il basso numero medio di alunni per classe: in parte dovuto a parametri normativi (come il limite inferiore della dimensione delle classi e le deroghe in presenza di studenti diversamente abili o di territori montani), ma soprattutto al processo di formazione delle classi, che viene effettuata prevalentemente a livello di plesso scolastico e non di bacini più ampi - come la scuola, il quartiere o altro (che potrebbe essere più efficiente per l'ottimizzazione di spezzoni di cattedra, l'assegnazione di docenti di sostegno, etc.) e che si limita solitamente alle prime classi senza prevedere successivi accorpamenti (ad esempio nelle scuole superiori, dove le prime classi tendono nel corso del ciclo scolastico a perdere studenti);
- b) le caratteristiche dell'ordinamento scolastico, come il frazionamento elevato delle discipline e il maggiore impegno orario degli studenti nella scuola secondaria superiore (che è, a seconda del tipo di programma scolastico, in media tra il 12 e 22,5 per cento maggiore rispetto all'insieme dei paesi OCSE)[vedi anche Tavola 7.8];
- c) alcuni fattori materiali con forte isteresi, come la distribuzione territoriale capillare di scuole, la dimensione fisica delle aule, etc.

Tali fattori vengono accentuati da un sistema di programmazione degli organici che è di natura

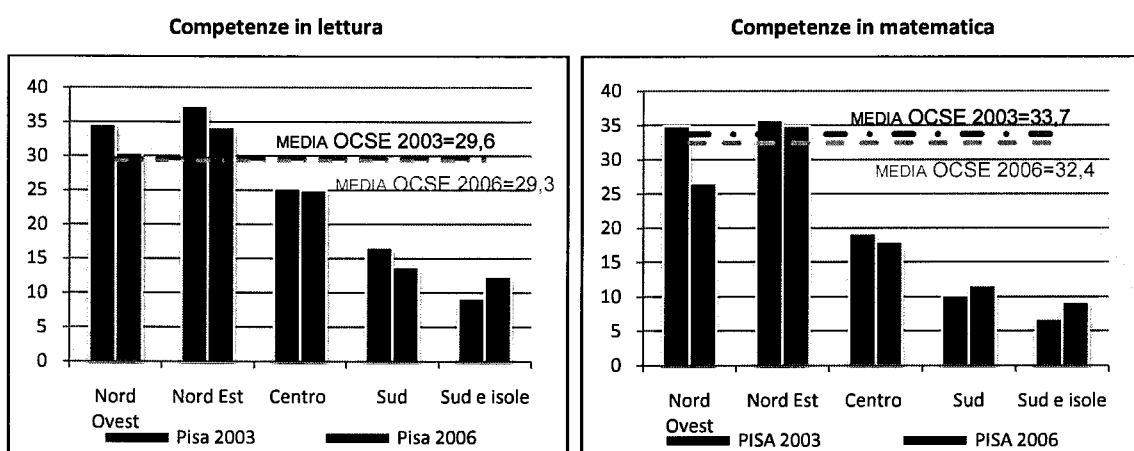
Unificata del 28 gennaio 2009, per promuovere un'accelerazione degli interventi necessari. L'intesa fornisce indirizzi per prevenire e fronteggiare le eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali delle scuole.

²²¹ Con riferimento all'anno 2005, le retribuzioni contrattuali di competenza dell'insieme del personale nei livelli della pubblica amministrazione era pari a 23.659 euro contro 24.334 nella scuola. Il retribuzione del comparto scuola sono dunque cresciute dal 2002 pari a 3,1 contro il 2,9 della pubblica amministrazione. Nello stesso periodo l'inflazione misurata in termini di IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE) ha raggiunto il valore di 2,5 per cento (dati di fonte Istat, Pubblico impiego: retribuzione contrattuali annue di cassa e di competenza. Anni 2001-2007).

²²² Cfr. G.Barbieri, P. Cipollone, P. Sestito (2008), "Labour market for teachers: Demographic characteristics and allocative mechanisms," Temi di discussione 672, Banca d'Italia.

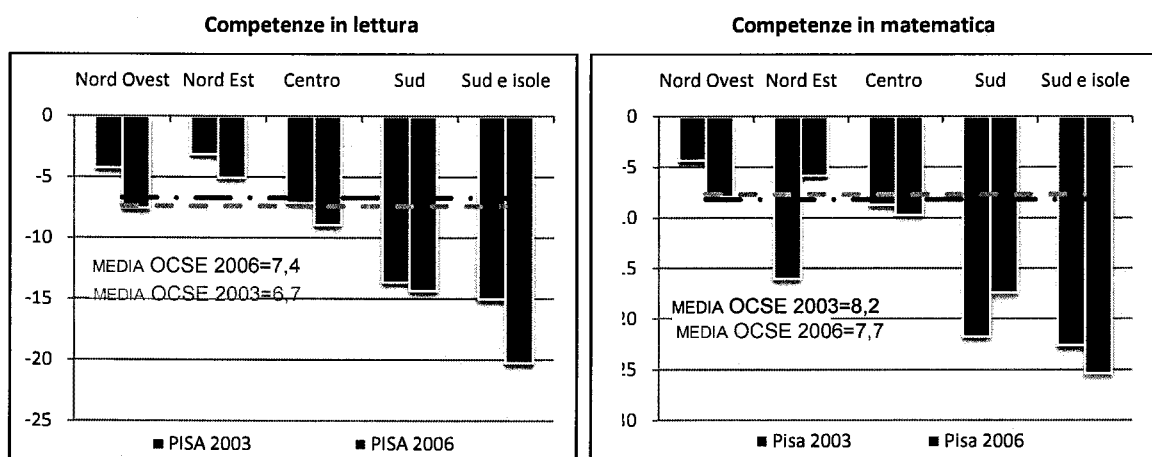
prevalentemente gestionale, di breve termine (solo di anno in anno) e a due stadi (organico di diritto e organico di fatto), in cui la contrattazione tra centro e periferia soffre di asimmetrie informative e di disallineamento di incentivi. La diagnosi sopra riportata è confermata dalle evidenze più recenti, come i risultati della rilevazione internazionale sulle competenze OCSE-PISA per il 2006 (che evidenziano le criticità in matematica e il rischio di un peggioramento in particolare in lettura, cfr. Grafico 7.10 e Grafico 7.11) e i dati sugli abbandoni scolastici (che continuano a diminuire secondo il trend storico, cfr. Grafico 7.12) e dalle analisi di osservatori nazionali e internazionali (si segnalano, ad esempio, le osservazioni fornite nell'ultimo rapporto OCSE sulla situazione economica dell'Italia, che ha dedicato un intero capitolo all'istruzione²²³).

Grafico 7.10 - Percentuale di studenti 15-enni con buone competenze secondo la scala dell'indagine OCSE-PISA (superiori al terzo livello). Anni 2003 e 2006.



Fonte: OCSE-PISA.

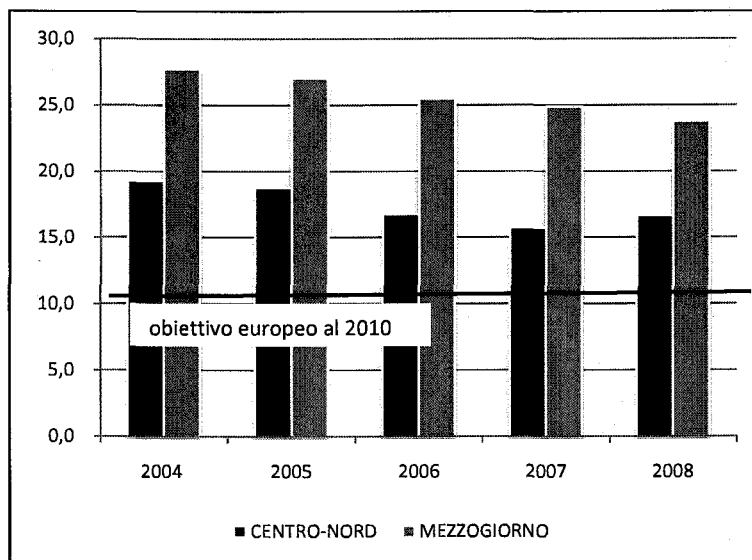
Grafico 7.11 - Percentuale di studenti 15-enni con scarse competenze secondo la scala dell'indagine OCSE-PISA (inferiori al primo livello). Anni 2003 e 2006.



Fonte: OCSE-PISA.

⁹ Cfr. Economic Survey Italy 2009, http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_33733_42987824_1_1_1_1,00.html.

Grafico 7.12 - Percentuale di popolazione di 18-24 anni che abbandona precocemente gli studi (*). Anni 2004-2008.



(*) con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative.

Fonte: Istat, Banca dati indicatori di contesto.

Le azioni di contenimento della spesa per l'istruzione degli ultimi anni muovono dal presupposto che il rapporto insegnanti su studenti sia elevato e riducibile e che i risparmi ottenibili da una riduzione delle spese per il personale possano essere investiti per innalzare la qualità dell'insegnamento stesso tramite la valorizzazione della professione e interventi specifici diretti agli studenti e alle scuole in maggiore difficoltà.

Il numero di docenti è aumentato del 6,5 per cento nell'arco dell'ultimo decennio ma si è modificata la sua composizione dal punto di vista contrattuale: è raddoppiato il peso delle posizioni a tempo determinato (ora circa 17 per cento del totale) e, al loro interno, è aumentata la quota dei contratti "non annuali" ovvero fino al termine dell'attività didattica (circa 85 per cento), mentre sono diminuiti progressivamente i contratti a tempo indeterminato [Tavola 7.5]. Il fatto che la riduzione in valore assoluto dei contratti a tempo indeterminato non sia compensato da un pari aumento di contratti annuali (che rappresentano posti in organico vacanti), segnalerebbe che siamo in presenza di un calo effettivo dei "posti" anche se non necessariamente del personale effettivo.

A partire dal 2001 sono stati previsti processi di razionalizzazione del personale docente e ATA (leggi finanziarie: legge 28 dicembre 2001, n. 448; legge 27 dicembre 2002, n. 289; legge 27 dicembre 2006 n. 296; legge 24 dicembre 2007, n. 244) e sono state verificate riduzioni nella misura di cattedre/posti interi di circa 42 mila unità di fronte a una previsione normativa di circa 59.200 unità²²⁴.

²²⁴ Si tratta di posti verificati sulla base dei dati forniti dal sistema informativo del MEF circa il personale "pagato". L'unico anno scolastico per il quale non è stata prevista alcuna manovra specifica (a.s. 2006/2007) ha registrato un incremento di personale.

Tavola 7.5 - Docenti a tempo determinato e indeterminato nelle scuole statali. In migliaia.

Anni scolastici	TOTALE	A TEMPO DETERMINATO			A TEMPO INDETERMINATO
		Totale	Annuale	Non Annuale	
1998/1999	791	65	17	48	726
2001/2002	831	96	24	72	734
2004/2005	825	127	33	94	699
2007/2008	843	142	22	120	701
Variazioni 1998/99 - 2007/08					
In valori assoluti	52	77	5	72	-25
In %	6,5	118,1	29,7	149,3	-3,4

Fonte: Elaborazioni MIUR, La scuola in cifre 2007.

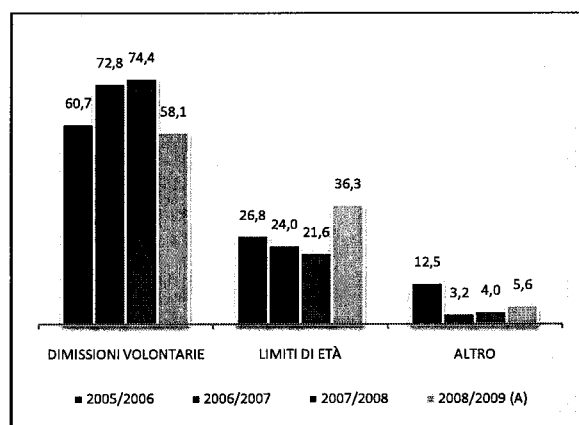
Nota: I docenti a tempo determinato possono avere un incarico annuale o non annuale. I primi coprono i posti in organico privi di un docente titolare (posti vacanti e disponibili). I secondi, invece, ricoprono quei posti in organico per i quali vi è un docente titolare temporaneamente non disponibile (posti disponibili ma non vacanti).

L'elevata età media dei docenti (quelli di ruolo hanno in media 50 anni e sono leggermente più anziani nel Centro e Sud) determinerà nei prossimi anni l'uscita dal sistema di un numero rilevante di personale per pensionamento. Nell'anno scolastico 2007/2008 si è già assistito a un notevole ammontare di cessazioni dal servizio (circa 43 mila unità) e, ogni anno, si tratta principalmente di dimissioni volontarie piuttosto che per raggiungimento dei limiti di età [Grafico 7.13].

Non sono disponibili stime analitiche di scenario sull'evoluzione delle fuoriuscite dei docenti. I riflessi comportamentali di shock normativi sui requisiti pensionistici - come l'entrata in vigore del cosiddetto "scalone" della legge 24 dicembre 2007, n. 247 che prevede che, a partire dal 1° luglio 2009, debbano essere totalizzati 95 anni tra età anagrafica e anzianità contributiva per accedere alla pensione - sono difficili da prevedere. Tuttavia, un'analisi attenta del fenomeno dei pensionamenti e dell'evoluzione della domanda scolastica potrebbe fornire indicazioni per azioni specifiche da considerare nel medio termine per il riequilibrio del rapporto insegnanti/docenti.

Grafico 7.13 - Cessazioni del rapporto di lavoro dei docenti delle scuole statali per tipo di causa. Numerosità e incidenza percentuale. Anni scolastici vari.

Anni scolastici	CESSAZIONI	
	Valori assoluti	Per 100 docenti titolari in servizio
1998/1999	24.454	3,3
2001/2002	15.260	2,2
2004/2005	15.881	2,3
2007/2008	42.728	6,1
2008/2009 (a)	17.896	2,6



(a) Dati provvisori riferiti a gennaio 2008. Fonte: Elaborazioni MIUR, La scuola in cifre 2007.

Particolare attenzione dovrebbe essere volta non solo alla diminuzione del rapporto insegnanti/studenti ma anche alla sua minore variabilità territoriale o maggiore collegamento con la quantità e qualità di servizio offerto. Il contenimento del numero di docenti deve, infatti, fare i conti con una dinamica demografica complessa, che apre nuove sfide nel mondo della scuola con una presenza sempre maggiore di studenti con origini non italiane.

Le previsioni demografiche più recenti²²⁵ segnalano un'evoluzione del fabbisogno scolastico ancora in crescita per alcuni anni e con andamenti molto diversificati per macro-area e per ordine scolastico. Il numero di studenti è già in lieve crescita dal 2002, in parte grazie al nuovo apporto derivante dai figli di famiglie immigrate e in parte grazie al costante aumento dei tassi di partecipazione scolastica dei ragazzi tra i 15 e i 19 anni [Tavola 7.6]. Sebbene la popolazione italiana tenda complessivamente ad invecchiare nel corso degli anni, in tutti gli scenari si stima che fino al 2018 la popolazione italiana in età scolastica non diminuisca rispetto alla consistenza attuale. La crescita nel numero di potenziali studenti si concentra soprattutto al Nord e in misura minore al Centro, con incrementi di ben oltre il 10 per cento in meno di dieci anni. Si assiste, invece, a una continua riduzione dei giovani al Sud, per tutte le fasce d'età. A fronte di tali tendenze, si renderà tanto più necessario modulare attentamente la distribuzione regionale del personale. Si osserva, inoltre, che la domanda scolastica tenderà nel prossimo quinquennio ad aumentare più per la scuola primaria e secondaria inferiore che per la scuola secondaria superiore [Tavola 7.7]. Tali stime possono fornire indicazioni interessanti, anche se ogni analisi deve tenere conto del fatto che l'incertezza sull'evoluzione demografica cresce quanto più ci si allontana dall'anno di partenza e che è particolarmente difficile prevedere il fenomeno migratorio.

Va inoltre ricordato che è il rapporto tra effettivi studenti e popolazione potenziale utente della scuola dovrebbe ulteriormente crescere, sia per gli obiettivi (e le tendenze storiche) di riduzione degli abbandoni scolastici nelle secondarie superiori, sia per l'elevata partecipazione osservata alla scuola dell'infanzia (essa accoglie ormai la quasi totalità dei bambini nella fascia di età corrispondente, di cui circa il 55 per cento nel ramo statale).

Tavola 7.6 - Studenti iscritti nelle scuole statali dalla primaria alla secondaria superiore. Anni scolastici vari. Valori in migliaia.

	1997/98	2001/02	2006/2007
Nord	2.663	2.684	2.924
Centro	1.302	1.290	1.335
Sud	3.253	3.172	3.021
Italia	7.218	7.146	7.280

Fonte: MIUR, *La scuola in cifre 2007*.

²²⁵ Le ultime previsioni demografiche Istat (pubblicate a giugno 2008 e ricollegate all'ultimo censimento della popolazione) forniscono un quadro aggiornato delle dinamiche previste per la popolazione residente dal 2007 al 2051 articolate su base provinciale e prodotte secondo gli standard metodologici internazionali, per tre scenari (centrale, basso e alto) caratterizzati da diverse ipotesi sugli sviluppi migratori e sulla fertilità.

Tavola 7.7 - Previsioni demografiche per classi tipiche in età scolastica. Anni vari. Valori in migliaia e variazioni percentuali.

	residenti 2007 (in migliaia)	variazione % rispetto al 2007 (ipotesi centrale)			
		2012	2017	2022	2027
3 - 5 anni					
Nord	727,9	7,9	6,9	3,5	3,2
Centro	306,1	8,4	7,4	2,7	0,0
Sud	620,4	-4,2	-7,1	-11,7	-16,6
Italia	1654,3	3,5	1,8	-2,4	-4,8
6 - 10 anni					
Nord	1178,5	7,9	13,5	11,4	8,4
Centro	495,0	9,1	14,3	12,0	7,5
Sud	1070,6	-3,7	-7,8	-11,1	-15,7
Italia	2744,0	3,6	5,3	2,7	-1,1
11 - 13 anni					
Nord	675,2	10,5	17,2	21,7	18,2
Centro	297,7	5,2	13,3	16,6	12,9
Sud	691,1	-7,4	-11,1	-14,6	-18,1
Italia	1664,1	2,1	4,8	5,7	2,2
14 - 18 anni					
Nord	1149,7	3,7	11,9	18,7	21,2
Centro	524,8	-1,1	2,9	10,3	12,0
Sud	1275,2	-11,6	-17,3	-20,8	-23,4
Italia	2949,7	-3,8	-2,3	0,1	0,3

Fonte: Elaborazioni dati Istat, previsioni demografiche Istat (pubblicate il 9 giugno 2008).

Gli andamenti divergenti della popolazione nelle diverse aree del paese sommati allo squilibrio già esistente nell'allocazione del personale di ruolo con contratto a tempo indeterminato (prevalente nel Sud con una quota dell'89 per cento del totale rispetto all'82 per cento nel Centro-Nord)²²⁶, non facilitano una distribuzione del personale maggiormente corrispondente al fabbisogno piuttosto che alla cosiddetta "spesa storica".

7.2.2 - Il quadro degli interventi

La manovra finanziaria del 2009 prevede una consistente riduzione del personale docente, ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) da cui derivare risparmi pari a circa 7,8 miliardi di euro nel triennio 2009-2012 (art. 64 decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133). Gli obiettivi esplicitati sono l'innalzamento graduale del rapporto alunni/docente di un punto (comma 1, art. 64, L. 133/2008) e una riduzione del 17 per cento del personale ATA (comma 2, art. 64, L. 133/2008). Si tratterebbe di un "taglio" pari a circa 130 mila unità tra docenti e personale ATA nel prossimo triennio.

La realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa per l'istruzione è affidata a un piano programmatico triennale che punta essenzialmente a:

- la riorganizzazione della rete scolastica, ovvero la promozione - presso i livelli di governo decentrati competenti (le Regioni) - di azioni volte ad accorpamenti di plessi ed istituzioni scolastiche nell'intento di ridurre la polverizzazione di punti di erogazione dei servizi;

²²⁶ Dati MIUR a.s. 2008/2009. I docenti complessivi a Sud sono 359 mila di cui 319 mila a tempo indeterminato e a Centro-Nord sono 499 mila di cui 408 a tempo indeterminato.

- la revisione degli ordinamenti scolastici, ovvero degli orari curriculari, all'insegna di una riduzione del numero di ore di lezione e di una razionalizzazione dei percorsi sperimentali e/o aggiuntivi nelle scuole secondarie;
- la razionalizzazione dell'utilizzo del personale docente e ATA, tramite un insieme di misure varie, tra le quali la revisione dei criteri per la formazione delle classi e la revisione delle classi di concorso dei docenti;
- l'attivazione nelle scuole primarie di classi affidate a unico docente, il cosiddetto «maestro unico», al posto del modello "3 per 2 classi" per incidere ulteriormente sul rapporto tra numero di insegnanti e classi (questo provvedimento è stato integrato con disposizione dell'art. 4 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito in legge 30 ottobre 2008, n. 169, mentre gli altri riguardano regolamenti di attuazione della L. 133/2008).

Agendo nell'ambito delle aree di intervento indicate si può progressivamente riportare il rapporto insegnanti su studenti nella media OCSE; nella pratica molto dipenderà dalle singole misure, dalle modalità secondo cui verranno attuate e della loro capacità di allineare gli interessi generali con quelli dei molteplici attori coinvolti, incentivando comportamenti collaborativi. La norma prevede una clausola di salvaguardia finanziaria (art. 84, comma 8, L. 133/2008) e enfatizza la responsabilità dei dirigenti del MIUR coinvolti nel processo di razionalizzazione, ivi compresi i dirigenti scolastici.

Oltre alla dinamica demografica, si dovrà tenere conto di diversi altri fattori:

- la distribuzione delle classi per scuola, poiché essa non sempre consente un'allocazione "perfetta" delle ore-insegnante disponibili sulla base del numero di ore-di-lezione richieste in ciascuna scuola, generando i cosiddetti "spezzoni di cattedra" ossia ore di insegnamento da allocare su più scuole (sulla base dei dati dell'anno scolastico 2006/2007 gli spezzoni di cattedra rappresentavano oltre 18 mila posizioni). A tale riguardo, le circolari ministeriali per la determinazione degli organici 2009/2010²²⁷, specificano la necessità di ricondurre gli spezzoni in organico di diritto a 18 ore e di attribuirli a docenti di ruolo fino al raggiungimento di 24 ore-cattedra, per incidere il più possibile sulla numerosità complessiva di docenti (solo per gli spezzoni non attribuibili come sopra si dovrebbe ricorrere all'organico di fatto);
- la gradualità con cui hanno effetto i cambiamenti di natura ordinamentale nella scuola. L'introduzione di nuovi orari curriculari in un anno scolastico ha effetto immediato soltanto sulle prime classi di ogni ciclo e a scorrere negli anni successivi (entrando pertanto a regime pieno soltanto dopo 3 o 5 anni), a meno di non introdurli su tutti gli anni di corso con conseguenze di difficile gestione sia in termini di continuità didattica, sia in termini di passerelle per la certificazione dei titoli tra "vecchio" e "nuovo" ordinamento. Da questo punto di vista, gli schemi di Regolamento concernente il riordino degli istituti tecnici e professionali e dei licei (approvati in Consiglio dei ministri tra maggio e giugno 2009) prevedono una soluzione mista: ovvero l'applicazione dei nuovi orari a partire dalle prime e dalle seconde classi, con entrata a regime dei nuovi ordinamenti a partire dal 2013/2014;
- la necessità di un'azione sinergica dei molteplici attori istituzionali coinvolti e in particolare dei livelli decentrati di governo (Regioni e Enti locali), per realizzare concretamente gli interventi attesi²²⁸, in particolare in merito al Regolamento di riorganizzazione della rete scolastica che promuove l'accorpamento dei punti di erogazione del servizio e di istituzioni scolastiche, portando quest'ultime a dimensioni maggiori, con riferimento ai criteri e parametri di precedenti disposizioni (il D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233) e da concordare in

²²⁷ Circolare 38/2009 e circolare 63/2009.

²²⁸ Un disallineamento di incentivi tra i diversi livelli di governo potrebbe non indurre l'assunzione di comportamenti cooperativi. Questo accade ad esempio quando gli sforzi di razionalizzazione comportano per una sola parte degli attori coinvolti costi (finanziari o di altro tipo) aggiuntivi.

sede di Conferenza unificata²²⁹;

- nella maggior parte dei casi, le misure incideranno a partire dal 2010/2011 (come l'applicazione del Regolamento di riorganizzazione della rete e quelli di riordino del ciclo secondario superiore).

Oltre a ridefinire il numero massimo di indirizzi per tipo di scuola, il riordino delle secondarie superiori introduce riduzioni nell'orario di insegnamento, con effetti sulla riduzione del personale. Si passerà dall'attuale media annua di 1089 ore a un massimo di 1059 e minimo di 891, secondo l'anno di corso e il tipo di scuola [Tavola 7.8]. Questo avvicina l'orario curriculare italiano all'orario medio dei paesi OCSE che, per la fascia d'età in questione, ammonta a 971 ore l'anno nei percorsi tipici e a 890 ore l'anno in quelli meno impegnativi. Sebbene venga identificato per ciascun tipo di scuola (liceo, istituto tecnico, istituto professionale) un numero di ore di insegnamento "generale" per il primo biennio, il riordino non sembra prevedere per esso un "curricolo" omogeneo per tutti. Il sistema italiano rimarrebbe allora connotato da una scelta piuttosto precoce di indirizzo, in gran parte determinata dalle origini socio-economiche. Ciò potrebbe non contribuire a superare la segmentazione sociale del sistema scolastico, con impatto negativo sugli esiti complessivi oltre che individuali (le evidenze empiriche derivanti, ad esempio, dall'indagine internazionale OCSE-PISA suggeriscono che, nella scuola italiana, l'origine socio-economica dell'individuo pesa sulla variabilità del livello di competenze/apprendimento degli studenti, ma pesa ancor di più il contesto socioeconomico complessivo della comunità studentesca nella stessa scuola).

Tavola 7.8 - Modifiche del quadro orario annuo nelle scuole di secondo grado in base agli schemi di Regolamento 2009.

Orario medio di insegnamenti a 15 anni			
	programma tipico	programma meno oneroso	
Italia	1089	1089	
media paesi OCSE	971	890	
Nuovi regolamenti	primo biennio dal 2010/2011	secondo biennio	quinto anno
	al regime dal 2013/2014		
Istituti tecnici	924	1056	1056
Istituti professionali	1056	1056	1056
Liceo artistico	1122	1155	1155
Liceo classico	891	1023	1023
Liceo linguistico	891	990	990
Liceo musicale coreutico	1056	1056	1056
Liceo scientifico	891	990	990
Liceo scienze umane	891	990	990

Fonte: OCSE Education at a Glance 2008 e schemi di regolamenti MIUR.

Per quanto attiene agli interventi volti a incentivare e valorizzare la professione docente, si prevede la redistribuzione del 30 per cento delle economie realizzate nel triennio 2009-2012 per incrementare le risorse contrattuali destinate allo sviluppo e alla valorizzazione del personale della scuola (comma 9, art. 64, L. 133/2008). E' ben noto che oltre a una retribuzione media inferiore a quella europea e una progressione di carriera lenta, gli insegnanti sono scarsamente gratificati anche in termini di componenti monetarie integrative. Quelle esistenti sono sostanzialmente legate all'anzianità di servizio e all'assunzione di incarichi (come ore aggiuntive o progetti extracurricolari), piuttosto che ai risultati ottenuti (singolarmente o a livello di scuola) o all'acquisizione di qualifiche

²²⁹ Gli effetti attesi da tale misura sono di 700 posti di dirigenti scolastici e amministrativi (DSGS).

professionali. Anche in relazione ad altri settori del pubblico impiego, il personale della scuola percepisce una quota irrisoria di retribuzione di risultato: questa voce conta per lo 0,22 per cento delle indennità nel comparto scuola contro il 4,26 per cento nei ministeri²³⁰.

In base ai risparmi previsti in tre anni, circa 2,3 miliardi di euro potrebbero essere destinati alla valorizzazione dei docenti, già a decorrere dal 2010. Non sono ancora state definite le modalità secondo cui queste risorse potrebbero essere utilizzate. Un segnale importante di cambiamento potrebbe derivare dall'applicazione di un insieme limitato di diversi metodi di incentivazione puntuali da monitorare per alcuni anni per comprenderne le implicazioni e i possibili effetti, anche in termini di impatto sugli esiti del sistema scolastico. Un passo in questa direzione richiederebbe un rilevante sforzo a monte, non solo per definire e condividere con i rappresentanti della categoria possibili profili di attuazione, ma anche per assicurare la raccolta di dati necessari per seguire effettivamente le sperimentazioni e per effettuare valutazioni anche di stampo controfattuale tramite studi randomizzati²³¹, come accade in altri paesi. Allo stadio attuale emergono nel dibattito pubblico segnali ambigui, in cui sembra tuttavia prevalere l'idea che sia oggi semplice, possibile e sicuramente efficace premiare il "merito" individuale; meriterebbe invece maggiore attenzione la realizzazione di strumenti diagnostici e di valutazione più adeguati di quelli ora disponibili per disporre di dati con cui misurare gli esiti della scuola e capire gli effetti di schemi di incentivazione²³².

Misure di breve termine come quelle che potranno essere legate alla redistribuzione del 30 per cento delle economie realizzate nel triennio 2009-2012, non risolvono la questione più generale del reclutamento, retribuzioni e progressioni di carriera del personale del comparto scuola. Su questo fronte il dibattito è concentrato attorno alle proposte del disegno di legge «Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti». Il progetto di legge affronta molti aspetti relativi al governo della scuola e la sua relazione con il territorio. In merito alla carriera dei docenti, propone la definizione di cinque scaglioni: contratto di inserimento formativo al lavoro per i neo assunti, docente iniziale, docente ordinario, docente esperto e vice-dirigente (ruolo a cui si accederebbe tramite concorso per titoli ed esami). Verrebbero inoltre riformati il percorso di formazione iniziale, il sistema di reclutamento e istituiti organismi regionali, oltre che nazionali, per ciò che attiene alla certificazione e al codice deontologico della professione.

Nell'ultimo anno ci sono stati avanzamenti sulla misurazione e valutazione degli esiti del sistema scolastico, in particolare per quanto riguarda la disponibilità di rilevazioni sul livello e progresso tramite la somministrazione di "prove" sugli apprendimenti e competenze degli studenti.

²³⁰ Dati RGS, Conto annuale 2007. La retribuzione di risultato è la componente direttamente correlata al raggiungimento dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi assegnati.

²³¹ L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche si propone di verificare che i risultati apparenti di un intervento siano effettivamente attribuibili ad esso; ovvero di determinare in quale misura l'intervento - piuttosto che altri fattori esterni ad esso - abbia contribuito al raggiungimento di quei risultati. Nella sua versione quantitativa, l'approccio controfattuale utilizza metodi che appartengono a due categorie principali: gli esperimenti e i quasi-esperimenti. Un esempio tipico di esperimento è lo studio randomizzato controllato, analogo al metodo utilizzato in medicina per testare l'efficacia dei nuovi farmaci. Nel caso degli studi clinici, un insieme di pazienti affetti da una patologia viene suddiviso in due gruppi mediante sorteggio: a un gruppo, detto "sperimentale", viene somministrato il (nuovo) farmaco del quale si vuole saggiare l'efficacia; all'altro, detto "di controllo", un placebo oppure un farmaco già in uso. Non essendovi differenze di partenza tra i due gruppi, l'eventuale differenza nel decorso successivo della patologia tra i due gruppi può essere plausibilmente attribuita all'assunzione del (nuovo) farmaco.

²³² Sono scarse e contraddittorie a livello internazionale le evidenze sugli effetti di piani di incentivazione monetaria degli insegnanti. Diverse analisi suggeriscono che sia fondamentale nella scuola il lavoro di squadra (il quale, se premiato, può però produrre problemi di *free rider*). Incentivi volti a indurre una immediata motivazione possono essere più facili da attribuire che meccanismi che intervengono più stabilmente sulla progressione di carriera e sostanzialmente volti a una maggiore selezione del personale. Hanno però effetti decrescenti nel tempo e quando non fondati su una continua capacità del sistema di valutare le azioni intraprese, possono creare distorsioni indesiderate.

L'INVALSI (l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, soggetto alla vigilanza del MIUR) ha annunciato un piano triennale per portare a regime la misurazione degli apprendimenti in ingresso e in uscita a tutti gli ordini scolastici, così scaglionato:

- a partire dal 2007-2008, avvio di una prova nazionale per l'esame di Stato della scuola media (che dovrebbe fare parte degli elementi di valutazione dei risultati del candidato);
- a partire dal 2008-2009, avvio di prove nella II e V classe della scuola primaria;
- a partire dal 2009-2010, avvio di prove nella I classe della secondaria di primo grado e nel 2010-2011 nella I e III classe della scuola secondaria di secondo grado.

Il calendario della produzione e somministrazione delle prove agli studenti è stato finora rispettato. Non sono, tuttavia, ancora visibili le azioni attese sulla valutazione complessiva delle scuole (e non solo degli studenti), sulla valutazione dei dirigenti scolastici (per la quale un modello era stato predisposto, oltre che richiesto dalla normativa generale in materia di dirigenza del settore pubblico, ma rimane ancora inattuato) e sul supporto da fornire alle scuole nell'esercizio della valutazione, per poterla tradurre in azioni di miglioramento.

7.2.3 - Istruzione e federalismo fiscale

La recente approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) avrà una serie di ripercussioni sul finanziamento dell'istruzione (entità delle risorse e criteri di riparto) e sul ruolo dei diversi livelli di governo coinvolti nell'erogazione del servizio. Secondo il provvedimento l'istruzione figura tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per i quali le spese debbono essere integralmente coperte in ogni Regione, tramite una quantificazione del fabbisogno standard a costi standard (art. 8). Inoltre, il provvedimento stabilisce che, in via transitoria, tra le funzioni fondamentali dei Comuni siano comprese le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica e tra quelle delle Province, siano comprese le funzioni relative all'edilizia scolastica (art. 21).

Dal punto di vista legislativo, la riforma del Titolo V della Costituzione stabilisce che l'istruzione è oggetto di potestà concorrente dello Stato e delle Regioni (salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Le norme generali sono però affidate in via esclusiva allo Stato (comma 2, art. 117, lett. n) così come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (comma 2, art. 117, lett. m). Infine, possono essere attribuite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia proprio nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le norme generali sull'istruzione (comma 3, art. 116).

Allo stato attuale, le Regioni hanno competenze sulla pianificazione territoriale del sistema, sull'organizzazione della rete scolastica e sull'istruzione e formazione professionale; mentre Province e Comuni, oltre all'edilizia scolastica, hanno responsabilità della definizione operativa della rete, nonché dell'istituzione, aggregazione e soppressione di scuole. Le scuole hanno poi importanti funzioni amministrative e gestionali, in ordine alla definizione dei curricula, all'ampliamento dell'offerta formativa, all'articolazione del tempo scuola e delle classi pur nell'ambito di indirizzi generali validi sul piano nazionale (in base al regolamento sull'autonomia D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, definito a seguito della legge 15 marzo 1997, n. 59).

I nodi da sciogliere sull'estensione della devoluzione non sono di poco conto. La legge delega indica come ambito dei LEP (e dunque del finanziamento integrale) le funzioni e i compiti amministrativi già conferiti dallo Stato alle Regioni²³³, lasciando margine ai decreti legislativi per effettuare le scelte concrete. La questione più delicata e sostanziale rimane quella legata alla spesa e

²³³ In riferimento a quelle stabilite nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

distribuzione del personale scolastico. Fermo restando la competenza statale in materia di criteri di reclutamento e status del personale scolastico, potrebbe configurarsi un trasferimento della definizione della dotazione degli organici alle Regioni²³⁴ (e pertanto un “passaggio” degli Uffici scolastici regionali alle Regioni)²³⁵.

L’attuazione del federalismo fiscale richiede in tutti i casi una ridefinizione del ruolo dell’amministrazione centrale, che si troverà sempre più ritratta dalla gestione del servizio, ma dovrà rafforzarsi dal punto di vista della capacità di fornire indirizzi, fissare standard del servizio, negoziare con i livelli sub-nazionali di governo e monitorare i “risultati” della spesa e in particolare, il rispetto dei LEP.

La stessa individuazione dei LEP richiede l’avvio di un processo di definizione di indicatori misurabili da utilizzare sia per verificare che gli standard siano rispettati sia ai fini della perequazione (per commisurare i fabbisogni di spesa ai benchmark prestabiliti e condivisi). Mancano, infatti, indicazioni precise in merito all’istruzione, anche se vi sono alcuni riferimenti. In particolare, gli articoli 33 e 34 della Costituzione (che garantiscono equità di accesso, omogeneità di organizzazione scolastica, esistenza di un esame di stato, sostegno al diritto allo studio) e alcuni punti della legge 28 marzo 2003, n. 53 (sulle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione).

Negli ultimi anni i sistemi di istruzione e formazione sono diventati meno omogenei a livello regionale (soprattutto per quanto riguarda il diritto allo studio e la formazione professionale) e le Regioni potrebbero, in base alla maggiore devoluzione, incidere ancor più profondamente sulla determinazione degli obiettivi formativi locali. I LEP possono dunque fornire una leva importante per agire più efficacemente sulla riduzione degli ampi divari territoriali nei risultati e garantire alcuni standard di cittadinanza su tutto il territorio nazionale. Per evitare il rischio di un ulteriore ampliamento dei divari e una possibile perdita di qualità generale del servizio (nel caso in cui ad esempio i LEP fossero fissati ad un livello troppo basso) occorre un’autorità centrale forte e un sistema di misurazione e valutazione adeguato.

7.2.4 - I finanziamenti diretti alle istituzioni scolastiche

Fino a tutto il 2006, i finanziamenti destinati al funzionamento delle scuole (escluse le spese per il personale) avvenivano in base ad una catena “lunga” di trasferimenti. Venivano istituiti, per singole voci di spesa diversi capitoli di bilancio nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione, assegnati al Centro di responsabilità amministrativa riferito a ciascun Ufficio scolastico regionale. I fondi venivano ripartiti tra le scuole dagli Uffici scolastici regionali tramite gli Uffici scolastici provinciali che, alla fine, erogavano i finanziamenti.

Il meccanismo prevedeva decreti di impegno da parte delle Direzioni regionali sui singoli capitoli per somme vincolate alla denominazione degli stessi, movimenti di risorse dalle Tesorerie provinciali al conto corrente, in genere, della contabilità speciale dell’Ufficio scolastico provinciale e,

²³⁴ La sentenza n. 13 del 2004 della Corte costituzionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, chiarisce che la competenza regionale in materia di programmazione della rete scolastica si estende a tutti quegli ambiti di disciplina che possano considerarsi “strettamente connessi” con tale competenza. In particolare la Corte ha affermato che la distribuzione del personale tra le scuole è materia di competenza regionale, solo transitoriamente ancora esercitata dallo Stato.

²³⁵ E’ in discussione in Conferenza Unificata una bozza di accordo concernente le finalità, i tempi e le modalità di attuazione del Titolo V, parte II della Costituzione in materia di istruzione che specifica: a) gli ambiti della funzione normativa statale, b) il conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie di istruzione e formazione professionale, c) il trasferimento di beni e risorse umane, strumentali e finanziarie, d) l’organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema educativo ed e) la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, sulla base di principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 224/2007 (art. 2, comma 417-425) e n.133/2008 (art. 64).