

regolamentata dagli articoli 170 e seguenti del D.P.R. 18/1967 e successive modificazioni. Essa non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero e si calcola sulla base di un'indennità base, riportata nella Tabella A allegata allo stesso D.P.R., moltiplicata per un coefficiente determinato in relazione al costo della vita nel Paese ospitante ed agli oneri derivanti dal servizio estero. Nelle sedi in cui sussistono situazioni di rischio o disagio viene aggiunta una specifica maggiorazione. Sono previsti assegni per il coniuge e per i figli². Dalla stessa Tavola 8-16 si può vedere come, relativamente all'incidenza dell'ISE rispetto al totale delle spese di personale (Cat I – Redditi da lavoro dipendente), si sia passati, con un andamento altalenante, dal 54,1 per cento del 2004 al 49,3 per cento del 2011 (dati bilancio consuntivo 2011 aggiornati al 16 maggio 2012).

Tavola 8-16 Redditi da lavoro dipendente di cui ISE (Rete diplomatico-consolare e Istituzioni scolastiche). Anni 2004-2011. Migliaia di euro

Anni	Redditi da lavoro dipendente	di cui ISE personale rete diplomatico-consolare	% su Redditi da lavoro dipendente	di cui ISE personale istituzioni scolastiche e culturali	% su Redditi da lavoro dipendente	TOTALE ISE	% su Redditi da lavoro dipendente
2004	792.868,5	360.679,5	45,5	68.378,4	8,6	429.057,9	54,1
2005	727.584,5	354.183,7	48,7	66.278,6	9,1	420.462,3	57,8
2006	768.971,1	357.716,7	46,5	63.168,3	8,2	420.885,0	54,7
2007	750.807,8	340.747,6	45,4	58.892,0	7,8	399.639,6	53,2
2008	782.813,0	338.309,8	43,2	61.944,2	7,9	400.254,0	51,1
2009	778.512,7	343.990,7	44,2	62.618,1	8,0	406.608,9	52,2
2010	757.467,6	340.137,6	44,9	58.618,7	7,7	398.756,3	52,6
2011	774.517,6	327.643,1	42,3	54.512,9	7,0	382.156,0	49,3

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato - dati relativi al pagato in conto competenza

8.11 La cooperazione allo sviluppo – le unità tecniche locali (UTL)

La Cooperazione allo sviluppo dispone di propri Uffici all'estero, le Unità tecniche locali (UTL) (legge 26 febbraio 1987, n. 49). Queste Unità sono istituite nei Paesi in via di sviluppo con accreditamento diretto presso i Governi interessati nel quadro degli accordi di cooperazione. Costituite da esperti dell'Unità tecnica centrale e da esperti tecnico-amministrativi assegnati dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (nonché da personale esecutivo e ausiliario assumibile in loco con contratti a tempo determinato), espletano diversi compiti relativi, tra l'altro, alla predisposizione di relazioni informative utili per l'individuazione, l'istruttoria e la valutazione delle iniziative di cooperazione suscettibili di finanziamento, alla supervisione e al controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto e

² Il personale di ruolo può aver diritto ad altri contributi o indennità in relazione a particolari oneri connessi al servizio all'estero. Se il canone di affitto pagato per l'alloggio supera il 21 per cento dell'ISE, è possibile richiedere un contributo alle spese di abitazione pari ai quattro quinti della differenza. Per le spese scolastiche che superino l'ammontare degli assegni corrisposti per i figli a carico è previsto un contributo, tra il 90 per cento e il 60 per cento della differenza.

altri compiti atti a garantire il buon andamento delle iniziative di cooperazione. Ciascuna Unità tecnica è diretta da un Esperto dell'Unità tecnica centrale, che risponde, anche per quanto riguarda l'amministrazione dei fondi, al capo della rappresentanza diplomatica competente per territorio.

I fondi e le attrezzature necessarie per l'espletamento dei compiti sono forniti alla UTL dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Le UTL in attività sono 18, alle quali se ne aggiungono ulteriori 7 non attive come UTL autonome ma come uffici di cooperazione appoggiati presso l'Ambasciata. La maggior parte delle UTL, oltre alla responsabilità per il Paese in cui risiedono, hanno competenza per uno o più Paesi confinanti.

8.12 I servizi telematici e la dematerializzazione dei documenti contabili

In aderenza agli obblighi normativi stabiliti dal CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale - decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), il MAE ha da anni intrapreso un deciso processo di digitalizzazione delle attività, dei servizi offerti e delle procedure amministrative.

La realizzazione degli istituti del CAD ha determinato razionalizzazione della spesa, risparmio di risorse ed aumento dell'efficienza. Il MAE ha recepito i principali istituti del CAD (dematerializzazione, digitalizzazione di servizi, uso intensivo della posta elettronica, ricorso alla PEC - Posta Elettronica Certificata, adesione alla RIPA - Rete Informatica della Pubblica Amministrazione e a SPC - Sistema Pubblico di Connettività, automatizzazione delle procedure contabili, ecc.), ottenendo riconoscimenti a tutti i livelli e cedendo anche propri applicativi ad altre Amministrazioni (riuso a titolo gratuito).

Solo il ricorso intensivo all'ICT (Information and Communications Technology) ha consentito di fare fronte alla costante decurtazione degli stanziamenti assegnati. In particolare la dotazione dell'ex SICC/DGAI (Servizio per l'Informatica, le Comunicazioni e la Cifra/Direzione Generale dell'Amministrazione l'Informatica e le Comunicazioni) è passata da circa 40 milioni di euro nel 2008 a circa 20 milioni di euro nel corrente esercizio.

I risultati ottenuti sono obiettivamente ragguardevoli: le spese postali sono passate da 800.000 euro nel 2008 a 60.000 euro per il 2012, i corrieri diplomatici comportavano oneri per oltre 2 milioni di euro nel 2008, mentre nel 2012 non supereranno i 250.000 euro; solo in termini di carta al Ministero sono stati risparmiati nel 2011 ben 20 milioni di fogli adottando la piattaforma di comunicazione digitale @doc; il ricorso intensivo alla VoIP ha consentito una notevole riduzione delle spese per telefonia fissa della Farnesina, che nel periodo 2008-2012 sono state abbattute da oltre 1 milione di euro a circa 600.000 euro all'anno.

Per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi in favore dei cittadini e delle imprese è in via di completamento il Portale dei Servizi Consolari On-Line (SECOLI). Il progetto prevede il rilascio di una serie di servizi in modalità digitale, dalla prenotazione dell'appuntamento (già operativa presso moltissime Sedi), fino al pagamento on-line delle prestazioni fruite. La piattaforma è in fase di test e sarà pienamente operativa nel corso dell'anno 2013. SECOLI, oltre a rendere disponibili servizi innovativi e sempre più efficienti, consentirà di razionalizzare l'uso delle risorse e di conseguire significativi risparmi sui costi connessi alla gestione della nostra Rete Consolare.

In tale contesto la progressiva applicazione della dematerializzazione alle procedure amministrativo-contabili, con conseguente riduzione degli oneri e velocizzazione delle operazioni, può consentire un'ulteriore diminuzione dei costi relativi all'invio di documenti

dalle Sedi all'estero verso la Sede Centrale, con risparmi aggiuntivi quantificabili in alcune decine di migliaia di euro all'anno.

E' attualmente in fase di avanzata sperimentazione un canale di trasmissione documentale in forma dematerializzata, tra la piattaforma di comunicazione @doc e il Protocollo RGS utilizzato dall'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero degli Affari Esteri. In particolare sono in fase di test i flussi relativi ai decreti di assegnazione risorse e quelli relativi alle variazioni compensative. Verrà successivamente definito un piano per la graduale estensione della modalità di trasmissione dematerializzata anche agli altri documenti. In particolare, sono attualmente in corso specifici approfondimenti finalizzati all'adozione della modalità digitalizzata di trattazione per i decreti di impegno e i mandati di pagamento.

Tenendo conto dei vincoli di bilancio, l'intera spesa per ICT destinata a recepire istituti del Codice dell'Amministrazione Digitale (Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni, Sistema Pubblico di Connettività, interoperabilità, Posta Elettronica Certificata, passaporto elettronico, digitalizzazione procedure, dematerializzazione, ecc.) può essere stimata per gli anni a venire in un investimento pari ad almeno 20 milioni di euro all'anno, in linea con la tendenza manifestasi nel corso degli ultimi cinque anni (30 milioni di euro per il 2008, 25 milioni di euro per il 2009, 22 milioni di euro per il 2010, 20 milioni di euro per il 2011 e 20 milioni di euro per il 2012).

8.13 L'acquisto di immobili adibiti a sedi delle strutture periferiche

Gli oneri sostenuti per i canoni di affitto delle sedi all'estero hanno indotto a prendere in considerazione l'opportunità di acquisto degli immobili adibiti a sedi di rappresentanza all'estero, considerata la maggiore economicità dell'acquisto rispetto al sostenimento dell'onere relativo all'affitto (sebbene solo in alcuni casi ben individuati dall'Amministrazione). A tal proposito, l'Ufficio Legislativo del MAE ha già elaborato una proposta legislativa finalizzata al superamento dell'attuale limite temporale di nove anni per l'acquisto tramite forme finanziarie dilazionate. La proposta verrà descritta in dettaglio nel prossimo rapporto sulla spesa, eventualmente accompagnata da una simulazione su alcune sedi estere che dimostrino l'effettivo risparmio che deriverebbe da un acquisto dell'immobile adibito a sede.

Il programma di razionalizzazione della rete diplomatico-consolare e culturale è strettamente collegato alla valorizzazione e al miglior utilizzo del patrimonio immobiliare di cui il Paese dispone all'estero, costituito da circa 300 unità in proprietà. Risultano invece in locazione, per uffici, residenze ed altri usi funzionali, circa 350 unità.

La spesa sostenuta per il pagamento degli affitti degli uffici all'estero - circa 30 milioni di euro all'anno - rappresenta il 48 per cento della spesa destinata al funzionamento, ad esclusione di quella del personale.

A partire dal 2007 l'amministrazione ha proceduto alla dismissione di decine di immobili non più destinati a funzioni governative, pure in presenza di complesse procedure di alienazione (decreti di dismissione e sdemanializzazione, stima del valore, asta immobiliare, parere del MEF, contratto di vendita, ecc.).

Parte dei proventi derivanti dalle vendite - in base ad una norma del 2007, ora abrogata - furono riassegnati al Ministero degli affari esteri, compatibilmente con la situazione del debito pubblico. Utilizzando la predetta norma nel 2010 sono stati acquisiti in proprietà due immobili: uno a Beirut, sede della nostra Rappresentanza diplomatica (utilizzando l'opzione di

riscatto prevista nel contratto di locazione) e l'altro a Londra, destinato ad ospitare la nuova sede del Consolato Generale.

Con l'entrata in vigore della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012, ex legge finanziaria), gli stessi proventi non possono più essere riassegnati al Ministero. Ciò non consente la possibilità di investimenti per acquisto di immobili da adibire a sedi diplomatiche che potrebbero dare origine a sensibili abbattimenti degli oneri locativi.

8.14 Gli Uffici consolari: un approccio statistico per l'analisi dei costi

Il Ministero degli affari esteri raccoglie informazioni dettagliate sui singoli uffici consolari sia a livello amministrativo che statistico³. Si è proceduto alla costruzione di un database che offre la possibilità di analizzare il processo produttivo del servizio consolare in termini di spesa sostenuta e di output di servizio erogato, oltre che di risorse di personale utilizzate. Mentre le grandezze relative alle strutture e ai servizi sono disponibili fino al 2010, i dati di spesa, ricavati da una rilevazione da poco attivata, sono disponibili per il solo anno 2011. Considerata la poca variabilità di queste grandezze da un anno all'altro, in alternativa a non proporre alcuna analisi, si è optato per affiancare i dati finanziari del 2011 ai dati di tipo fisico del 2010.

Per ogni singolo ufficio consolare si dispone delle grandezze inerenti:

- il numero degli Italiani iscritti in anagrafe consolare;
- il personale in servizio;
- i passaporti rilasciati;
- i documenti di viaggio rilasciati;
- gli atti di cittadinanza;
- gli atti di stato civile;
- i rendiconti finanziari.

Si propone un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre in relazione alle spese sostenute. Si è quindi proceduto a verificare l'esistenza di eventuali legami causali.

L'analisi statistica delle variabili disponibili ha rilevato un forte legame tra la spesa sostenuta, il personale impiegato, la numerosità degli Italiani iscritti in anagrafe consolari e il numero di atti di cittadinanza lavorati (Tavola 8-17). La spesa considerata nell'analisi è individuata dall'ammontare del Titolo I e del Titolo II. Le altre variabili disponibili, soprattutto quelle legate al volume dei documenti rilasciati, non rilevano sufficiente significatività statistica nella ricerca di causalità tra input e output.

La relazione tra le variabili può essere statisticamente sintetizzata con una funzione di regressione, corrispondente alla causalità che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli Consolati; la funzione stimata rappresenta il comportamento medio di riferimento,

³ I dati utilizzati per le elaborazioni del presente rapporto sono stati acquisiti nell'ambito del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero degli affari esteri. Il Ministero degli affari esteri ha fornito i dati, in parte amministrativi e in parte di tipo statistico, interni all'amministrazione. I Nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti, uno per ogni amministrazione centrale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 39, comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010.

una sorta di “*benchmark*”, utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni ufficio, dati il livello di personale impiegato e di Italiani iscritti in anagrafe consolare, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori.

La funzione stimata individua una relazione facilmente intuibile: la spesa aumenta al crescere del personale impiegato, del numero di utenti potenziali a cui assicurare la presenza del servizio e del volume di servizi erogati rappresentato dagli atti di cittadinanza. L’analisi della regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni unità e il valore assunto dalla funzione stimata; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark* “perseguitabile” ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema.

Rispetto al comportamento di riferimento è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alla specificità del contesto territoriale in cui opera ogni Consolato, che può influire sui costi di canoni o utenze e/o sui costi per la sicurezza. Si è considerato ammissibile uno scostamento entro una certa soglia per individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e rilevare così il margine di risparmio ottenibile se queste acquisissero la capacità di perseguire il comportamento di *benchmark*. La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall’influenza della dimensione del consolato. Infatti, lo scostamento di 100 euro per un istituto con un alto numero di iscritti in anagrafe, personale impiegato e volume di servizio, non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una struttura con un valore più esiguo di tali grandezze. Ciò impone un’operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l’analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si è proceduto quindi a restringere l’insieme dei Consolati con una spesa superiore al comportamento di riferimento, attraverso l’adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari a +1.

Tavola 8-17 Consolati. Analisi relazione della spesa con personale, anagrafe consolare e atti di cittadinanza. Anno 2011.

Spesa (Titolo I e II) = f (unità di personale, anagrafe consolare, atti di cittadinanza)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,846
R al quadrato	0,716
R al quadrato corretto	0,699
Errore standard	412567,3
Osservazioni	95

ANALISI VARIANZA					
	<i>gdl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>Significatività F</i>
Regressione	3	39479884661814	13159961553938	77,315	0,000
Residuo	92	15659485957121	170211803882		
Totale	95	55139370618935			

	<i>Coefficienti</i>	<i>Errore standard</i>	<i>Stat t</i>	<i>Valore di significati vità</i>	<i>Inferiore 95%</i>	<i>Superiore 95%</i>
Intercetta	0					
Personale totale	13207,722	3664,818	3,604	0,001	5929,077	20486,367
Anagrafe consolare	4,368	1,389	3,144	0,002	1,608	7,128
Atti di cittadinanza	119,276	35,786	3,333	0,001	48,202	190,351

Considerando tale scostamento in termini di residui standard pari a +1, si rileva che poco più del 6 per cento delle unità (6 Consolati) presenta una spesa superiore a quella del comportamento di *benchmark*. Se tali unità acquisissero il comportamento produttivo di riferimento si potrebbe operare una migliore allocazione di risorse per circa 7 milioni di euro.

L'esercizio proposto rileva le differenze tra le unità osservate solo relativamente alle variabili considerate; la non significatività di alcune variabili di *output* è indice della mancanza di ulteriori adeguate informazioni per rappresentare complessivamente il servizio erogato in tutte le sue molteplici sfaccettature. La stima di un comportamento di riferimento, che tenta di mediare il comportamento osservato nella realtà attraverso la ricerca di causalità tra le variabili assunte dalle diverse unità organizzative, dipende in maniera fondamentale dalle scelte metodologiche fatte. L'esercizio statistico offre uno strumento di sintesi dell'informazione, ma non può sopperire al limite dovuto all'indisponibilità di dati utili alla rappresentazione esaustiva dei volumi di servizi prodotti ed erogati.

Il risultato dell'analisi suggerisce l'attivazione di un monitoraggio attento dei comportamenti organizzativi e procedurali di spesa adottati dalle singole unità al fine di individuare i fattori che determinano le differenze in termini di spese gestionali sostenute. Al di là dell'esercizio statistico, è necessario eseguire indagini *ad hoc* sul posto per quelle unità con livelli di spesa e di servizi erogati distanti dalla media osservata, per poi individuare le singole specificità di tali consolati e procedere alla definizione di standard procedurali da far rispettare agli uffici.

8.15 Conclusioni

Questo capitolo analizza, sotto diversi aspetti, le sedi periferiche del Ministero degli affari esteri. Si struttura in quattordici sezioni che esaminano gli aspetti più importanti della rete estera, dall'organizzazione periferica nel suo insieme alle varie entità che la compongono (ambasciate, uffici consolari, rappresentanze permanenti, delegazioni speciali, istituti di cultura), dalla distribuzione geografica delle sedi ai servizi da queste erogati, dall'analisi delle entrate e delle spese ad un approccio statistico per un'analisi dei costi. I risultati che emergono possono essere riassunti come segue.

Il costo totale delle reti estere italiane è pari al 44 per cento dell'intero bilancio del Ministero degli affari esteri. La razionalizzazione di tale rete, avviata già a partire dal 1990, ha portato finora alla soppressione di 78 sedi di uffici consolari, oltre la metà delle quali ubicate nell'area geografica europea.

Oltre alla necessità di adattamento ai nuovi scenari internazionali e alla ricerca del grado ottimale di efficienza, il criterio che ha guidato l'opera di ristrutturazione della rete estera è stato principalmente quello di una modulazione della presenza nelle aree geografiche dove gli interessi italiani e la presenza di nostri concittadini sono in diminuzione (o dove il processo di integrazione è ormai compiuto) controbalanciata da un rafforzamento della presenza stessa nelle aree dove invece aumentano i concittadini e dove si registra una lievitazione degli interessi italiani. Direttamente collegati a tale problematica sono i dati contenuti nel paragrafo 1.8 (pagg. 7-10) relativo ai servizi erogati a beneficio dei cittadini italiani e ai locali.

Dal 1° gennaio 2011 è in vigore un nuovo modello di gestione contabile e finanziaria per tutte le sedi all'estero, caratterizzato da una spiccata autonomia gestionale e finanziaria per agevolare l'ottimale allocazione delle risorse in linea con le politiche di razionalizzazione della spesa dell'intera pubblica amministrazione. E' quindi attivo un nuovo sistema di contabilità integrata (S.I.BI.), incentrato sul bilancio di sede, in grado di colloquiare con i sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei conti. Attraverso il predetto sistema di contabilità integrata (S.I.BI), si riscontrano nel 2011, circa 59 milioni di euro di spese di funzionamento, a fronte di circa 108 milioni di entrate per servizi erogati dalla rete diplomatico-consolare (per visti e percezioni consolari). Ne risulta un "saldo attivo" pari a circa 49 milioni di euro.

La distribuzione del personale è stata analizzata prendendo in considerazione il periodo 2004-2011. Al di là della diminuzione complessiva registrata nel periodo considerato, il dato rilevante riguarda il calo delle unità di personale di ruolo a fronte di un parallelo (e quasi bilanciato) aumento del personale non di ruolo, principalmente personale a contratto impiegato *in loco* per compensare la progressiva diminuzione del personale inviato dall'Italia.

I quattro paragrafi conclusivi (8.11, 8.12, 8.13 e 8.14) esaminano altri aspetti significativi dell'organizzazione della rete, quali la cooperazione allo sviluppo, i servizi telematici (dai quali si attende una significativa diminuzione dei costi relativi all'invio di documenti dalla sedi all'estero verso la sede centrale), l'acquisto di immobili per diminuire le spese di affitto ed un approccio statistico per l'analisi dei costi applicata agli Uffici Consolari. Quest'ultima analisi infine evidenzia una lieve inefficienza di sei Consolati sui novantacinque esaminati.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 9 Le Istituzioni scolastiche: efficienza e fabbisogni standard

9.1 Le Istituzioni scolastiche statali

Il sistema scolastico italiano è essenzialmente pubblico ed è altamente centralizzato. Seppure con qualche differenza a livello territoriale, gli studenti delle scuole statali (e di quelle equiparate alle statali nelle regioni autonome della Valle d'Aosta, Bolzano e Trento) rappresentano circa il 94 per cento del totale¹. La quota degli iscritti nella scuola privata (paritaria o non) rimane in Italia assai inferiore rispetto ad altri i paesi dell'OCSE, anche nel caso della scuola primaria che è frequentata da parte del 6,9 per cento degli alunni in strutture private contro una media internazionale pari all'11 per cento nel 2008².

Nel caso della scuola statale, l'amministrazione centrale prende in carico la spesa per il personale e stabilisce le regole per il reclutamento. Gli insegnanti sono funzionari pubblici reclutati tramite concorsi nazionali. I loro stipendi sono stabiliti tramite una contrattazione a livello nazionale ed erogati direttamente dal centro. Gli Enti Locali sostengono, invece, le spese per la manutenzione degli edifici scolastici e hanno la responsabilità dell'organizzazione della rete scolastica dal punto di vista della sua localizzazione e distribuzione territoriale. La programmazione della rete di scuole e il calendario scolastico sono stabiliti annualmente dalle Regioni.

Nonostante il fatto che dipendano in maniera preponderante dalle scelte statali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo del reclutamento, le istituzioni scolastiche non si configurano come strutture periferiche dell'amministrazione centrale ma rappresentano dei centri decisionali veri e propri poiché godono di un certo grado di autonomia e hanno un proprio bilancio.

Le istituzioni scolastiche statali e a carattere statale sono circa 10.500 su tutto il territorio nazionale, distribuite su oltre 42 mila sedi. Nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva riduzione dei punti di erogazione del servizio scolastico, corrispondente a una diminuzione del circa 5,3 per cento tra l'anno scolastico 1999/2000 e quello 2009/2010 per il totale delle scuole e di circa l'1 per cento per la statale inferiore. Nello stesso periodo è rilevante la forte contrazione del numero delle istituzioni scolastiche - pari al 26 per cento - spinta dalle numerose disposizioni volte al ridimensionamento della rete scolastica e all'accorpamento tra le sedi (cfr. Riquadro 9-1).

¹ Il dato esclude gli alunni della scuola dell'infanzia. Questi rappresentano il 39 per cento degli iscritti alle scuole private, che sono in larga parte paritarie.

² Fonte: OCSE, Education at a Glance 2010. Tavola C1.5.

Riquadro 9-1 Riferimenti normativi relativi alla razionalizzazione della rete scolastica

Le numerose disposizioni intervenute negli ultimi anni con l'intento di razionalizzare la rete scolastica si sono inserite in un quadro istituzionale complesso che coinvolge diversi livelli di governo. Ai sensi del titolo V della Costituzione, l'istruzione è oggetto di potestà concorrente dello Stato e delle Regioni (salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Mentre le norme generali sono affidate in via esclusiva allo Stato (così come la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni), le Regioni hanno competenza sulla programmazione della rete scolastica. Il contesto attuale non è privo di situazioni confliggenti e il riparto della competenza legislativa in materia di istruzione è materia di contese, come evidenziato dal ricorso a diverse sentenze della Corte Costituzionale sul tema, in particolare la n. 13 del 2004³, la n. 200 del 2009⁴ e la recente sentenza n. 147 del 2012⁵ che concorrono a chiarire, di volta in volta, i confini tra i diversi livelli di governo.

Nel corso degli anni sono stati avviati diversi percorsi di razionalizzazione, molti dei quali tramite accorpamenti tra scuole dello stesso ciclo - di tipo orizzontale - o di cicli diversi - di tipo verticale - tramite la definizione di Istituti comprensivi e Istituti superiori. Le aggregazioni più recenti sono spinte dall'intento di ridurre la polverizzazione dei punti di erogazione e di conseguire razionalizzazioni. Gli accorpamenti di tipo verticale trovano anche una giustificazione educativa, focalizzata sui benefici derivanti da una maggiore continuità didattica all'interno di uno stesso ciclo formativo.

I principali provvedimenti normativi che si sono susseguiti a partire dalla prima metà degli anni novanta sono i seguenti:

- la legge n. 97/1994, che introduce la possibilità di costituzione d'istituti comprensivi nei comuni montani con meno di 5 000 abitanti;*
- il DM del Ministero dell'Istruzione n. 176/1994 "Disposizioni riguardanti la riorganizzazione della rete scolastica", che prevede misure di riorganizzazione della rete scolastica che devono tendere al riequilibrio delle dimensioni delle stesse istituzioni che dispone la soppressione, fusione o aggregazione, di norma, dei circoli didattici funzionanti con meno di 30 classi, comprese le sezioni di scuola*

³ La sentenza n.13 del 2004 ha dichiarato illegittimo l'art. 22, commi 3 e 4 della L.F. del 2002, che nel porre disposizioni in materia di organizzazione scolastica con riferimento alla definizione delle dotazioni organiche del personale docente e all'orario di lavoro, affida la competenza a definire le dotazioni organiche a un organo statale di livello regionale – l'ufficio scolastico regionale – con ciò violando il principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma dell'art.118 C.

⁴ La sentenza n. la n.200 del 2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.64 comma 4, lettera f-bis riguardante l'ampliamento della disciplina regolamentare dello Stato nella "definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa" ed f-ter che attribuiva anche allo Stato la possibilità di prevedere misure di riduzione del disagio degli utenti a seguito di accorpamenti e o chiusura degli istituti scolastici.

⁵ La sentenza n.147 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011 relativa all'obbligatoria e immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche istituite separatamente e la definizione della soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia. Tale articolo secondo la Corte, pur richiamandosi a una finalità di «continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione», non dispone sulla didattica ma realizza un ridimensionamento della rete scolastica al fine di conseguire una riduzione della spesa.

materna statale, delle scuole medie con meno di 12 classi e degli istituti di istruzione secondaria superiore, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, con meno di 25 classi;

- il **DPR n. 233/1998** sul dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali secondo cui gli istituti d'istruzione, per acquisire o mantenere la personalità giuridica, devono avere di norma una popolazione consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni; tali indici sono assunti come termini di riferimento per assicurare l'ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali; per isole minori e comuni montani nonché nelle aree geografiche contraddistinte da specificità etniche o linguistiche, gli indici di riferimento possono essere ridotti fino a 300 alunni;

- il **DM del Ministero dell'Istruzione n. 331/1998** recante norme sul dimensionamento della rete scolastica e sulla formazione delle classi, che prevede la soppressione o aggregazione dei plessi, delle succursali e delle sezioni staccate e dispone il divieto di istituzione di nuove scuole o istituti di ogni ordine e grado;

- il **DL n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008**, che promuove la riorganizzazione della rete scolastica presso i livelli di governo decentrati competenti, tramite azioni volte ad accorpamenti di plessi e istituzioni scolastiche nell'intento di ridurre la polverizzazione di punti di erogazione del servizio;

- il **DPR n. 81/2009**, secondo cui con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, si prevede al dimensionamento della rete scolastica e dei punti di erogazione del servizio. Si fa particolare riferimento alla riduzione di quelli sottodimensionanti rispetto ai parametri già previsti e rilevati per l'anno scolastico 2008/2009, al fine di conseguire una economia di spesa non inferiore a 85 milioni di euro entro l'anno scolastico 2011/2012;

- il **DM del Ministero dell'Istruzione, n. 37/2009**, relativo all'assetto organico della scuola secondaria di I grado e alla composizione delle cattedre;

- il **DPR n. 87/2010**, sul riordino degli istituti professionali 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 conseguenti modifiche al quadro orario annuo;

- il **DPR n. 88/2010** sul riordino degli istituti tecnici 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 conseguenti modifiche al quadro orario annuo;

- il **DPR n. 89/2010**, sulla revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei 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 conseguenti modifiche al quadro orario annuo;

- il **DL n. 98/2011**, che dispone l'aggregazione in istituti comprensivi della scuola d'infanzia, primaria, e secondaria di primo grado a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013.

Nel primo ciclo d'istruzione, le scuole sono suddivise in Circoli didattici (solo scuole dell'infanzia e primarie), Istituti comprensivi, Istituti di scuola secondaria di primo grado. Gli istituti comprensivi offrono nell'ambito della stessa conduzione sia l'istruzione materna, che quella primaria e secondaria inferiore. Tale forma di "accorpamento" degli ordini di istruzione all'interno di uno stesso istituto scolastico è cresciuta negli ultimi anni, anche in applicazione della legge 97/1994 e di successive disposizioni. Sono infatti quasi quadruplicati (+275 per cento) nell'ultimo decennio a fronte di una riduzione considerevole del numero di istituti specializzati (Tavola 9-1). Le motivazioni educative e finanziarie sottostanti tale scelta trovano consenso anche nelle attuali disposizioni per l'organizzazione scolastica; infatti, tra le misure varate nel decreto legge 98/2011 vi è l'accorpamento di tutte le scuole del ciclo di istruzione inferiore in istituti comprensivi a partire dall'anno scolastico 2011/2012⁶.

Nel secondo ciclo di istruzione, oltre agli istituti secondari di secondo grado, vi sono gli istituti superiori che nascono dall'accorpamento degli istituti e delle scuole magistrali con percorsi di studio quinquennali (licei socio-psicopedagogici, della comunicazione, linguistici, ecc.) a partire dall'anno scolastico 1998/1999.

Tavola 9-1 Istituzioni scolastiche statali per tipologia

	1999/2000	2004/2005	2009/2010	Variazioni 1999/2000 - 2009/2010 (val. %)
Circoli didattici	3.832	2.598	2.227	-41,9
Istituti comprensivi	1.032	3.435	3.872	275,2
Istituti di scuola secondaria di I grado	6.005	1.531	1.195	-80,1
Istituti di scuola secondaria di II grado	2.810	2.278	2.046	-27,2
Istituti di istruzione superiore	500	933	1.112	122,4
Totale	14.179	10.775	10.452	-26,3

Fonte: MIUR, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale. Anni vari.

Sebbene le scuole pubbliche non intervengano direttamente nel reclutamento e nella retribuzione del personale (sia docente, sia tecnico e amministrativo), hanno assunto a partire dalla fine degli anni novanta un certo grado di autonomia in linea con le tendenze al decentramento. Già con l'articolo 21 della legge delega 59/1997 (nota come "Legge Bassanini") alle istituzioni scolastiche è stata riconosciuta personalità giuridica e con i successivi provvedimenti attuativi (in particolare dlgs.vo 112/98 e DPR 275/99) sono stati disegnati i contorni attuativi della loro autonomia. La modifica del titolo V della Costituzione ha poi contribuito a chiarire che spettano allo Stato la responsabilità per i programmi scolastici, gli standard e la valutazione del servizio e alle Regioni una potestà legislativa concorrente. L'obiettivo generale di coniugare il mantenimento del carattere unitario nazionale della scuola con un ruolo degli altri livelli di governo nella gestione e con la nuova autonomia delle singole istituzioni scolastiche, si è tuttavia rivelato finora assai complesso e l'assegnazione alla scuola di autonomia economico-finanziaria è tutt'oggi parziale.

⁶ Cfr. articolo 19, comma 4: "Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche."

Nel contesto attuale, le scuole sono direttamente responsabili della gestione di risorse per il loro funzionamento e promuovono attivamente iniziative organizzative ed educative, valorizzando anche il legame tra l'istruzione e il territorio. Ogni istituzione predispone annualmente un Piano dell'offerta formativa (POF) che, pur mantenendo coerenza con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi indirizzi di studi determinati a livello nazionale, descrive i progetti curricolari, extracurricolari e educativi e le specifiche modalità organizzative che la scuola intende mettere in atto.

La quota preponderante dei finanziamenti che le scuole ricevono e gestiscono con proprio bilancio è quella statale. Con riferimento all'anno finanziario 2010, la componente statale rappresenta circa il 64 per cento delle entrate accertate (ed il 69 per cento delle entrate riscosse) e si arriva al 75 per cento (o al 78 per cento se si considerano le entrate riscosse) includendo anche i finanziamenti degli altri livelli di governo (Regione, Provincia e Comune). La quota di entrate attribuibile ai privati e alle famiglie rappresenta complessivamente il 16 per cento (e il 18 per cento in termini di riscosso), mentre le restanti fonti di entrata assumono un carattere residuale. Sono un'eccezione, in particolare per le scuole di alcune regioni del Sud⁷, i contributi dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali che coprono l'8 per cento delle entrate accertate. Si tratta di una quota del 2,3 per cento con riferimento alle entrate riscosse, che palesa una maggiore lentezza nell'effettivo trasferimento delle risorse dal centro alle istituzioni scolastiche dovuto, nella maggior parte di casi, alle procedure di verifica nella rendicontazione delle spese che avvengono solo a conclusione effettiva dei progetti a cui sono vincolati.

Complessivamente lo Stato stanziava circa 3 miliardi l'anno per il funzionamento ordinario delle scuole e il pagamento delle competenze accessorie o altre dovute al personale, con esclusione degli stipendi. Ogni scuola dispone di una dotazione finanziaria calcolata sulla base di parametri e criteri stabiliti a livello ministeriale. La maggior parte della dotazione viene assorbita dalle spese relative al personale come le supplenze brevi e saltuarie, compensi e indennità ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato e la retribuzione accessoria. Il resto è destinato alla copertura delle altre spese di personale (ore eccedenti, progetti extracurricolari, etc.) e alle spese di pulizia. Possono inoltre esservi finanziamenti (sebbene in genere di modesta entità) per lo svolgimento di specifiche iniziative per l'arricchimento dell'offerta formativa e la sperimentazione didattica (legge 440/1997), la formazione del personale o l'acquisto di attrezzature tecniche, sussidi didattici, etc. (cfr. Riquadro 9-2)

Riquadro 9-2 Il finanziamento ordinario delle scuole statali

A partire dalla legge finanziaria n. 296/2007 è stata introdotta una rilevante semplificazione delle procedure di finanziamento delle scuole statali nella direzione di uno snellimento nelle procedure di assegnazione, accelerazione dei tempi di accreditamento e superamento del ricorso alle contabilità speciali e dei rigidi vincoli di destinazione della spesa. Le risorse finanziarie sono attualmente attribuite ed erogate direttamente dalla Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio del MIUR alle scuole (senza passare per gli uffici

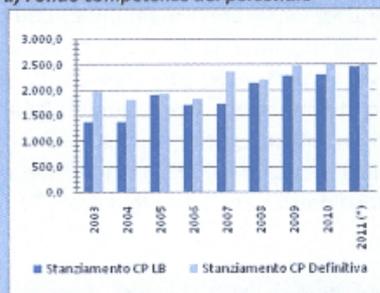
⁷ Per il periodo 2007-2013, in particolare in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, le scuole godono di un notevole apporto finanziario dei fondi strutturali europei (il Fondo Sociale Europeo e il FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Vi sono altri contributi europei, ma di modesta entità, a favore di tutto il territorio nazionale tramite i programmi volti allo scambio culturale e educativo degli studenti e insegnanti (come Comenius, Grundtvig, etc.).

scolastici regionali) sulla base di criteri e parametri definiti con decreto ministeriale. A tal fine sono stati istituiti nello stato di previsione del Ministero due specifici fondi, detti “capitoloni”: il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e il Fondo per le competenze dovute al personale per un ammontare annuo complessivo pari a circa 3.370 milioni di euro nel 2011 (di cui 884,6 milioni di euro per il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e 2.483,3 milioni di euro per il fondo competenze del personale). I due fondi rappresentano, nel 2011, rispettivamente il 26 e il 73 per cento del totale dei finanziamenti diretti alle scuole. La quota residua (meno dell’un per cento), in continua diminuzione negli ultimi anni, riguarda interventi sull’offerta formativa, per l’innovazione tecnologica, la sicurezza e gli arredi, etc. L’ammontare annuo di risorse che concorre al pagamento delle retribuzioni del personale docente e scolastico risulta essere nel 2011 pari a circa 41 miliardi di euro⁸.

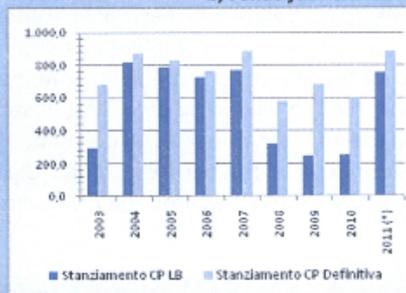
Mentre le risorse destinate alle competenze accessorie del personale e alle supplenze brevi sono rimaste sostanzialmente stabili nel corso del tempo, le risorse per il funzionamento ordinario hanno subito a partire dal 2008 riduzioni derivanti da “tagli lineari” sui consumi intermedi del Ministero e dall’applicazione della “clausola di salvaguardia” per il mancato raggiungimento di obiettivi di contenimento del personale nell’ultimo triennio. Nel 2011 il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche è tornato ai valori del fondo osservati nel 2007. L’incremento del 2011 è dovuto principalmente a risorse destinate al pagamento dei contratti di pulizia delle scuole tramite gli appalti storici o lavoratori socialmente utili e alle somme date per i debiti pregressi.

Grafico 9-1 Ricostruzione in serie storica delle risorse ordinarie per le scuole (stanziamento di competenza). Anni 2003-2011. Milioni di euro.

a) Fondo competenze del personale



b) Fondo funzionamento



Nota: Per il 2011, i valori indicati includono oltre al fondo competenze del personale le competenze accessorie del personale che sono erogate direttamente da SPT e non più trasferite alle scuole (per effetto del cd. cedolino unico).

Fonte: Elaborazioni RGS sul bilancio dello Stato.

E' inoltre utile precisare che, a partire da gennaio 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art.2 comma 197 della legge finanziaria n. 191/2009, il pagamento del trattamento accessorio a tutto il personale delle Amministrazioni Centrali dello Stato (incluso il personale scolastico) è erogato congiuntamente alle competenze

⁸ La quantificazione delle risorse per il personale docente e amministrativo delle scuole si è basato sui pagamenti relativi alle categorie economiche “Redditi da Lavoro dipendente” e “Imposte pagate sulla produzione” dei programmi di spesa “Istruzione prescolastica”, “Istruzione primaria”, “Istruzione secondaria di primo grado”, “Istruzione secondaria di secondo grado” (Fonte: Data Warehouse RGS Analisi Consuntivo Spese 2011 al 13-06-2012).

fisse tramite il cosiddetto “cedolino unico”. Le risorse per competenze accessorie precedentemente finanziate tramite il fondo (indennità per il miglioramento dell’offerta formativa, esami di Stato e di idoneità, mensa gratuita per il personale) non transitano quindi più nei bilanci scolastici poiché imputati nei capitoli di spesa dell’Amministrazione centrale relativi al pagamento degli stipendi e dunque erogate tramite il Service Personale Tesoro (SPT). Tali risorse rimangono comunque sotto il diretto controllo delle scuole che ne dispongono il pagamento previa assegnazione delle risorse.

La spesa per le supplenze brevi, voce tipicamente imprevedibile e più volatile, appare particolarmente difficile da programmare per le istituzioni scolastiche. I dati disponibili nei loro bilanci non ne consentono sempre un’accurata rilevazione⁹. Per misurare la variabilità della spesa per supplenze brevi nelle scuole e individuare eventuali situazioni anomale, è possibile calcolare un tasso di sostituzione del personale rapportando le spese complessive sostenute per supplenze e eccedenze di ore all’importo medio della retribuzione sull’orario annuale d’obbligo (come stabilito nel Contratto Collettivo Nazionale). Il tasso di sostituzione fornisce quindi una misura del numero di full time equivalent (FTE) dell’organico di diritto sostituiti.

Il tasso di sostituzione medio del personale docente è nel 2011 largamente superiore al 3 per cento nelle scuole primarie e negli istituti comprensivi; si riduce a circa il 2,7 per cento per le secondarie. La quota di scuole che evidenzia un tasso di sostituzione superiore al 10 per cento è inferiore all’1 per cento per tutti gli ordini scolastici: i casi estremi si configurano quindi come degli effettivi outlier. Per il personale amministrativo il tasso di sostituzione medio più basso si ha per le scuole secondarie superiori (1,9 per cento) e per le scuole primarie (2,4 per cento), mentre risulta leggermente superiore per gli istituti comprensivi (2,9 per cento) e per le scuole secondarie di primo grado (2,7 per cento). La quota di scuole che mostrano un tasso di sostituzione del personale ATA superiore al 10 per cento è maggiore rispetto al dato relativo alle supplenze dei docenti, con un’incidenza significativamente superiore negli istituti comprensivi (2,9 per cento) e nelle secondarie di primo grado (4,1 per cento). A livello regionale si rilevano differenze apprezzabili soprattutto con riferimento al personale ATA che presenta tassi di sostituzione superiori alla media nazionale per tutti gli ordini scolastici in Sardegna, Umbria, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia e Piemonte.

⁹ Per questa tipologia di spesa il MIUR ha rilevato come in diversi casi le scuole iscrivono in bilancio gli oneri a carico del datore di lavoro e l’IRAP in maniera non conforme alle istruzioni circa l’utilizzo di tipi/voci componenti il piano dei conti.

Tavola 9-2 Tassi di sostituzione dei docenti e del personale ATA (anno 2011)

Tasso di Sostituzione	Scuole primarie	Istituti comprensivi	Scuole secondarie di I grado	Scuole secondarie di II grado
Tasso di sostituzione Docenti	3,88	3,67	2,76	2,68
Tasso di sostituzione Personale ATA	2,42	2,93	2,68	1,87
sostituzione docenti >10%	0,91	0,79	0,62	0,85
% scuole con tasso di sostituzione personale ATA >10%	1,44	2,87	4,15	0,79

Fonte: MIUR

I dati disponibili sulle scuole evidenziano un'ampia variabilità in tutte le dimensioni osservabili: dalla spesa per alunno tracciata nei bilanci, al numero di docenti per studente, ai risultati in termini di apprendimenti. Da tale constatazione emerge un interesse specifico per un esame dell'efficienza dei singoli istituti scolastici nel trasformare la dotazione di risorse disponibili in risultati e per un'analisi di quanto le risorse disponibili corrispondano all'effettivo fabbisogno. Nei successivi paragrafi, per un campione di scuole del primo ciclo, vengono proposte delle analisi volte alla stima dell'efficienza e del fabbisogno standard.

9.2 Efficienza delle scuole primarie e secondarie di primo grado rispetto agli apprendimenti degli studenti¹⁰

Le indagini internazionali, come PISA condotta dall'OCSE e TIMMS/PIRLS dall'IEA, e nazionali dell'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione) concordano nell'individuazione di debolezze della scuola italiana. Queste non si limitano all'accentuato divario in termini di apprendimenti degli studenti tra diverse regioni del Paese in ambiti come la lettura, la matematica, le scienze e la capacità di risolvere problemi, ma anche all'elevata variabilità dei risultati tra le singole scuole in una stessa area. Le rilevazioni INVALSI degli ultimi anni rivelano, inoltre, che il divario territoriale tende ad ampliarsi nel passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo grado e la dispersione dei livelli di apprendimento risulta in generale superiore nel Sud rispetto alle regioni settentrionali e del centro. Con riferimento all'anno scolastico 2009-2010 le rilevazioni INVALSI¹¹ evidenziano infatti un divario del Mezzogiorno che tende ad ampliarsi nel passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo grado, e una dispersione dei livelli di apprendimento che risulta essere significativamente superiore a quella riscontrata per le regioni settentrionali e del centro. Ciò significa che, al di là delle differenze tra macro-rispartizioni, nel Mezzogiorno frequentare una scuola piuttosto che un'altra può determinare esiti significativamente diversi.

¹⁰ Una versione più estesa dello studio e dei suoi risultati è disponibile nel volume a cura del Servizio Studio della Ragioneria generale dello Stato "Analisi dell'efficienza delle scuole italiane rispetto agli apprendimenti degli studenti" sul sito: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Analisi-efficienza-scuole-italiane/>.

¹¹ Per una approfondimento si veda la Rilevazione degli apprendimenti del Sistema Nazionale di Valutazione dell'INVALSI per l' a.s. 2009-2010 (<http://www.invalsi.it/invalsi/indephp?page=snv>)