

PROGRAMMA EDUCATION  
FGA WORKING PAPER

N. **34** (07/2010)

**Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito  
del processo di decentramento istituzionale**

**Massimo Bordignon**  
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

**Alessandro Fontana**  
Ufficio Studi Confindustria

  
*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2010

*Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.*

*The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.*

**[www.fondazione-agnelli.it](http://www.fondazione-agnelli.it)**

**[segreteria@fga.it](mailto:segreteria@fga.it)**

## **Introduzione**

Il quadro normativo e politico continua a restare oscuro e non consente facili previsioni sul percorso futuro del processo di decentramento nel campo della scuola. Da un lato, ci sono i riferimenti legislativi, le norme costituzionali, le sentenze della Corte Costituzionale, i progetti di accordo tra Stato e Regioni; dall'altro, una mancanza totale di dibattito nel paese e tra le forze politiche sui problemi del decentramento scolastico, e sui suoi potenziali rischi e vantaggi. Non è chiaro al momento quando e come il Governo intenda effettivamente proseguire con gli elementi di decentramento scolastico impliciti nelle norme costituzionali e nelle proposte di legge. Non emergono segnali relativi alla predisposizione delle strutture, delle stime e delle istituzioni di raccordo che dovrebbero accompagnare il processo di decentramento. Il forte conflitto esistente tra Regioni e Governo in merito al finanziamento della spesa sanitaria per il biennio 2010-11 ha inoltre ridotto gli spazi di incontro e dibattito tra i due attori istituzionali, riducendo ulteriormente la possibilità che si raggiunga un accordo relativamente ad un processo ordinato di trasferimento di poteri e risorse alle Regioni nel campo dell'istruzione. Piuttosto, stiamo forse assistendo a una sorta di "federalismo per abbandono", indotto dalla necessità di far urgentemente fronte in numerose regioni italiane ai problemi sociali generati da una riforma aspra e probabilmente poco meditata degli orari e degli organici. Per le caratteristiche tipiche del processo politico italiano, in cui l'emergenza si trasforma in norma e il temporaneo in permanente, è possibile che questi nuovi elementi, indotti dall'urgenza, finiscano per tracciare la strada del decentramento scolastico italiano più che le norme costituzionali e le proposte di legge, riprese qui sotto.

Comunque, nel campo dell'istruzione, il decentramento, più che un problema del "se", sembra rappresentare un problema del "come" e eventualmente del "quando". Prima o poi, in risposta alle numerose sentenze della Corte Costituzionale in questo senso, e nelle more della attuazione della legge delega, elementi di maggior decentramento nella scuola verranno introdotti. E quelli che sono già stati introdotti, anche a seguito dell'emergenza, appaiono irreversibili. Vale allora la pena interrogarsi, più che su tentativi di previsioni del futuro immediato o prossimo, sui modi con cui la legislazione vigente può essere meglio utilizzata per le finalità di costruzione di un processo di decentramento sensato, che conduca a miglioramenti in termini di efficienza e equità. Centrale sarà l'interpretazione che si vorrà dare alla nozione di "livelli essenziali di prestazioni" nell'istruzione scolastica e a quanto si vorrà prendere sul serio il tema dei controlli sul livello degli apprendimenti e relativi poteri sostitutivi. Il rischio principale del decentramento nella scuola non è né l'esplosione della spesa né la "scuola padana"; è l'ulteriore allontanamento delle diverse aree del paese tra di loro, in un divario che rischia di diventare sempre più incolmabile. Il controllo dei risultati e un sistema efficace di incentivi è centrale per evitare questo problema.

In quanto segue si chiarisce dapprima il quadro della spesa per istruzione distintamente per le diverse regioni, in modo da avere presente lo status quo (paragrafo 1) delle risorse investite nel sistema scolastico. Nel paragrafo 2 si definisce il quadro normativo attuale e si individuano le possibili evoluzioni. Il paragrafo 3 svolge alcune considerazioni sul sistema attuale, i rischi che presenta e le opportunità che andrebbero sfruttate. Nel paragrafo 4 si sviluppa una metodologia per l'attuazione del decentramento e si forniscono alcune stime sia su quale sarà l'evoluzione in termini di consistenza del personale docente della scuola nei prossimi anni sia una preliminare quantificazione del fabbisogno standard di personale qualora si proceda verso l'attuazione del federalismo, secondo lo scenario definito nel paragrafo 2.

### **1. La spesa per istruzione in Italia**

La stima della spesa per istruzione in Italia, a livello regionale, è ancora un esercizio, poco diffuso, piuttosto che una pratica costante dell'Amministrazione o dell'Istat nonostante rappresenti un

informazione di base necessaria per effettuare qualsiasi valutazione di efficienza o di efficacia del sistema scolastico.

In letteratura sono disponibili solo i tentativi compiuti con il progetto Aspis (che però includono anche la formazione professionale nella quantificazione della spesa), un lavoro dell'Isae di Corradini e De Santis (2006) e il risultato di un lavoro che Corradini ha realizzato per l'Alta commissione di studi per l'attuazione del federalismo nel 2003. Il Ministero dell'istruzione in una pubblicazione del 2008 ("La scuola in cifre") fornisce la spesa a livello regionale sostenuta dai diversi enti pubblici coinvolti. Non è ben precisato se si tratti di spesa consolidata o meno ma è confortante che il principale finanziatore dell'istruzione in Italia abbia pubblicato queste informazioni. Ed ancor più confortante che sia in corso l'aggiornamento di questo lavoro.

In ogni caso, tutti questi lavori forniscono, al momento solo una stima più o meno vicina alla realtà della spesa effettivamente sostenuta ma non il valore esatto di questa. Questo sia per le difficoltà di interpretare alcune fonti di base quali ad esempio i bilanci delle Regioni che si presentano ciascuno con una sua impostazione; sia per la scarsa integrazione delle informazioni di base che non consentono agevolmente di individuare i flussi intercorrenti tra gli enti coinvolti nel finanziamento dell'istruzione; sia per la frammentazione delle informazioni necessarie.

D'altra parte, queste incertezze sono connesse all'elevato numero di attori in gioco: il Ministero dell'istruzione; gli altri Ministeri che concorrono al finanziamento dell'istruzione, principalmente il Ministero degli affari esteri che finanzia la scuola italiana all'estero e il Ministero dell'economia e finanze che, eroga alcuni finanziamenti per le strutture scolastiche e soprattutto attraverso le sue direzioni provinciali paga gli stipendi del personale docente e tecnico amministrativo; gli Enti locali che assicurano tutte le funzioni accessorie dell'istruzione (mense, trasporti, etc.) e gestiscono gli edifici adibiti ad istituti scolastici; le Regioni che pur avendo avuto sino all'inizio di questo decennio competenze solo in materia di formazione professionale e più recentemente di programmazione scolastica, dal 2001, con la riforma costituzionale, sono state investite di un nuovo e più rilevante ruolo, che non è ancora definito, ma che ha spinto molte Amministrazioni ad intervenire sia nel finanziamento sia nell'organizzazione della scuola.

Per delimitare il campo di analisi qui per istruzione si intende l'istruzione non universitaria da cui è esclusa anche la formazione professionale (e anche i corsi di istruzione post secondaria). Sono al contrario incluse le spese per il diritto allo studio, i servizi ausiliari (trasporto, mense principalmente), il sostegno agli alunni portatori di handicap, l'istruzione per gli adulti, l'istruzione italiana all'estero e, in larga parte, la ricerca nell'ambito del sistema scolastico.

Nell'appendice è riportata la spesa per istruzione di ciascuno dei livelli di governo. Qui si fornisce una stima della spesa complessiva, quindi consolidata, per istruzione scolastica dei diversi livelli di governo, in ciascuna regione.

L'ammontare complessivo delle risorse spese è stato nel 2007 pari a 52,386 miliardi di euro. Di queste, l'82% è stato erogato dallo Stato la cui spesa solo per l'1,7% non è regionalizzabile. L'11,5% della spesa complessiva è stato erogato dai Comuni, il 2,9 dalle Province e il 3,4% dalle Regioni.

Il complesso della spesa per istruzione scolastica regionalizzabile rappresenta il 3,4% del PIL. Nelle regioni del meridione la quota è sempre al di sopra del 4% raggiungendo il 6,8% in Calabria. Al contrario, nelle regioni del Nord è sempre inferiore al 3% (ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige) con il minimo rilevato per l'Emilia Romagna (2,3%).

Tabella 1: Spesa pubblica consolidata per istruzione scolastica per ente erogatore nel 2007 (pagamenti in milioni di euro). Distribuzione regionale.

Regione	Stato	Regioni	Province	Comuni	Totale
Piemonte	2.782	2	94	537	3.415
Valle d'Aosta	-	134			134
Lombardia	5.733	4	225	1.175	7.137
Trentino AA	-	1.532	-		1.532
Veneto	3.046	0	137	481	3.664
Friuli VG	801	0	34	153	988
Liguria	931	0	14	162	1.108
Emilia R	2.463	0	107	598	3.168
Toscana	2.322	1	79	440	2.841
Umbria	622	0	13	83	719
Marche	1.110	0	38	162	1.310
Lazio	3.823	0	180	765	4.768
Abruzzo	1.022	0	29	109	1.160
Molise	280	0	10	24	315
Campania	5.407	19	175	387	5.989
Puglia	3.463	0	109	257	3.829
Basilicata	589	0	20	57	666
Calabria	2.080	0	85	128	2.293
Sardegna	1.392	41	27	145	1.606
Sicilia	4.462	49	135	359	5.004
<b>Totale spesa regionalizzabile</b>	<b>42.329</b>	<b>1.783</b>	<b>1.510</b>	<b>6.024</b>	<b>51.646</b>
<b>Spesa non regionalizzabile</b>					
MIUR	632				
Altri Ministeri	108				
<b>Totale spesa</b>	<b>43.070</b>	<b>1.783</b>	<b>1.510</b>	<b>6.024</b>	<b>52.386</b>

Fonte: elaborazioni su Rendiconto generale dello Stato, bilanci delle Regioni, conti consuntivi di Comuni e Province.

I dati in valore assoluto limitano la possibilità di effettuare comparazioni riguardo la spesa pubblica sostenuta dai diversi finanziatori nelle diverse regioni. Per questa ragione di consueto si fa riferimento alla spesa per studente. In realtà, nel caso dell'istruzione scolastica, una comparazione di questo tipo richiede diverse cautele. I motivi sono molteplici:

- l'istruzione secondaria e all'interno di questa i diversi indirizzi, comportano un fabbisogno di docenti diverso e quindi una spesa per studente diversa (maggiore se si confronta la spesa per studente di secondaria di secondo grado con quella di uno studente della primaria e della secondaria di I grado; nell'ambito della secondaria di II grado la spesa è maggiore per gli studenti degli istituti tecnici e professionali rispetto ai licei scientifici, classici o magistrali) di cui non è disponibile una quantificazione precisa. Se gli studenti della secondaria non sono distribuiti in tutte le regioni in modo proporzionalmente identico tra i diversi livelli di istruzione e, nella secondaria di II grado, tra i diversi indirizzi, la differenza di spesa potrebbe essere spiegata da una maggiore domanda di quelle tipologie di scuola che comportano un maggior impiego di risorse;
- anche a parità di personale utilizzato (teste) per studente, le regioni potrebbero presentare un ammontare di spesa richiesta diverso perché:
  - è frequente che il luogo in cui il personale (che rappresenta gran parte della spesa statale) è utilizzato sia diverso da quello in cui viene pagato. In questo caso alcune regioni presentano una spesa statale contabilizzata maggiore/minore di quella effettivamente spesa;

- un docente con maggiore anzianità comporta una spesa maggiore. Le regioni che presentano un'età media del personale più elevata sosterranno corrispondentemente una spesa maggiore;
- un docente a tempo indeterminato è più costoso di uno a tempo determinato;
- tra i docenti a tempo determinato è più costoso un supplente annuale rispetto ad uno sino al termine della didattica.

Per queste ragioni, la spesa per studente costituisce un indicatore parziale della maggiore/minore efficienza nell'utilizzo delle risorse: alcuni dei fattori in grado di spiegare le differenze di spesa non suggeriscono un'organizzazione scolastica più virtuosa laddove la spesa per studente è inferiore (è il caso di quelle regioni dove è maggiore l'incidenza di personale a tempo determinato sul totale). Molto più realisticamente, la spesa per studente fornisce un'indicazione sulla direzione dei flussi di spesa pubblica.

Tabella 2: Spesa pubblica consolidata regionalizzabile per istruzione scolastica per ente erogatore nel 2007 per studente (pagamenti in euro). Distribuzione regionale.

Regione	Stato	Regioni	Province	Comuni	Totale
Piemonte	5.515	4	185	1.065	6.770
Valle d'Aosta	-	8.761	-	-	8.761
Lombardia	5.323	4	209	1.091	6.627
Trentino AA	-	9.821	-	-	9.821
Veneto	5.393	1	242	852	6.487
Friuli VG	5.854	3	250	1.117	7.224
Liguria	5.598	1	87	976	6.662
Emilia R	5.220	1	226	1.268	6.715
Toscana	5.367	2	182	1.018	6.568
Umbria	5.521	0	119	739	6.378
Marche	5.269	0	179	768	6.216
Lazio	5.365	0	253	1.073	6.691
Abruzzo	5.578	0	158	595	6.331
Molise	5.994	3	222	516	6.736
Campania	5.475	20	177	392	6.064
Puglia	5.192	0	163	385	5.740
Basilicata	6.259	0	209	609	7.077
Calabria	6.438	1	264	396	7.099
Sardegna	6.139	181	120	641	7.082
Sicilia	5.417	59	164	435	6.075
<b>Totale</b>	<b>5.467</b>	<b>225</b>	<b>195</b>	<b>763</b>	<b>6.526</b>

Fonte: elaborazioni su Rendiconto generale dello Stato, bilanci delle Regioni, conti consuntivi di Comuni e Province.

La spesa complessiva per studente è pari a 6.526 euro in media (a meno della spesa non regionalizzabile). Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, seguite da Friuli, Calabria, Basilicata e Sardegna presentano una spesa media superiore ai 7.000 euro mentre il valore più basso si registra in Puglia (5.740 euro). Tutte le regioni del Nord e la metà delle regioni del Sud e del Centro presentano una spesa per studente superiore alla media nazionale. Decisiva nelle regioni del Nord è la spesa degli Enti locali ben superiore alla media nazionale.

Con ancora maggiori cautele di quanto non ne siano richieste per l'analisi della spesa per studente va utilizzato l'indicatore riportato nella tabella 3 che consente di collegare le risorse spese con i risultati, in termini di apprendimento, quali emergono dai risultati dell'indagine PISA. La spesa per studente in questo caso è calcolata come spesa cumulata sostenuta dal settore pubblico nei 9 anni che servono per portare lo studente ai 15 anni, età alla quale lo studente è stato sottoposto al test.

In questo caso la spesa per Regione è stata ottenuta sommando alla spesa regionalizzabile quella parte di spesa sostenuta dallo Stato considerata non regionalizzabile nel paragrafo precedente. Questa spesa è stata ripartita tra le Regioni sulla base del numero di studenti (e quindi non influenza il confronto tra Regioni ma solo il livello complessivo della spesa per punto-studente).

Le maggiori cautele richieste nell'analizzare questo indicatore sono dovute al fatto che in mancanza di una serie storica sufficientemente lunga di dati di spesa, si è ipotizzato che la spesa per studente nei 9 anni precedenti il test PISA sia stata sempre pari alla spesa sostenuta nel 2007 mentre così non è stato certamente. Inoltre, qui non è possibile distinguere la spesa per livello di istruzione (poiché i dati disponibili, come già evidenziato, sono stimati sulla base della consistenza degli alunni in ciascun livello scolastico e quindi la spesa per studente è sempre la stessa) ma questo comporta che la spesa per puntoPISA è sicuramente sovrastimata poiché la spesa per studente delle superiori è certamente più elevata di quella della primaria e della secondaria di I grado che sono i livelli di istruzione frequentati prevalentemente da uno studente di 15 anni. La media italiana di spesa per puntoPISA-studente è pari a 127 euro. I risultati del test PISA disponibili separatamente per la Provincia autonoma di Trento e di Bolzano sono stati sintetizzati per regione, come media ponderata per gli studenti iscritti in ciascuna Provincia per consentire il collegamento con i dati di spesa. Le regioni del Nord presentano i valori migliori (124 euro nel Nord-ovest e 126 nel Nord-est), le Isole i peggiori.

Tabella 3: spesa pubblica consolidata cumulata in euro per puntoPISA-studente nel 2007 (pagamenti in euro)

	<b>Lettura</b>	<b>Matematica</b>	<b>Scienze</b>	<b>MEDIA</b>
Piemonte	122	126	122	123
Lombardia	123	124	121	123
Liguria	126	129	125	126
<b>NORD-OVEST</b>	<b>124</b>	<b>125</b>	<b>122</b>	<b>124</b>
Trentino AA	177	175	170	174
Veneto	116	116	113	115
Friuli VG	127	128	123	126
Emilia R	124	124	120	123
<b>NORD-EST</b>	<b>127</b>	<b>127</b>	<b>123</b>	<b>126</b>
<b>CENTRO</b>	<b>124</b>	<b>128</b>	<b>123</b>	<b>125</b>
Campania	127	127	125	126
Puglia	119	121	117	119
Basilicata	145	146	143	144
<b>SUD</b>	<b>128</b>	<b>129</b>	<b>126</b>	<b>127</b>
Sicilia	131	131	128	130
Sardegna	148	151	144	148
<b>ISOLE</b>	<b>135</b>	<b>138</b>	<b>133</b>	<b>135</b>
<b>ITALIA</b>	<b>127</b>	<b>129</b>	<b>125</b>	<b>127</b>

## 2. Il quadro normativo e l'evoluzione possibile

*I riferimenti costituzionali sono chiari.* L'art.117 attribuisce alle funzioni esclusive dello Stato la fissazione delle norme generali sull'istruzione (lettera *n*), e comunque, in tutti i casi, la scuola rientra certamente anche tra le funzioni protette dalla lettera *m*), le prestazioni attinenti i diritti civili e sociali, i cui livelli essenziali devono essere determinati e garantiti sull'intero territorio nazionale dallo Stato. Le Regioni hanno funzioni legislative concorrenti sulla scuola (art.117), e assieme agli altri enti locali, funzioni amministrative relative alla gestione del servizio (art.118) ma il loro ruolo, oltre che dall'alto, è vincolato dal basso, dall'autonomia garantita costituzionalmente alle istituzioni scolastiche. Sul piano della legislazione ordinaria, a seguito della legge 59 del 15 marzo 1997, e dei

relativi decreti attuativi (dleg n.112, 31 marzo 1998), alle Regioni è già stata delegata, oltre che tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla formazione professionale (eccetto quelli di coordinamento rimasti nelle mani dello Stato, art.142 dleg n112), la programmazione della rete scolastica sul proprio territorio. La sentenza della Corte Costituzionale (n.13/2004) ha inoltre precisato che l'esplicitazione di tale funzione non è compatibile con il mantenimento nelle mani dello Stato –attraverso le emanazioni locali di un ministero nazionale—delle decisioni relative alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, richiedendo dunque il passaggio alle Regioni delle funzioni ora svolte dagli uffici scolastici regionali del MPI. Tale passaggio, per garantire la continuità del servizio scolastico, è solo subordinato, nella sentenza della Corte, al fatto che le Regioni si attrezzino, dotandosi di discipline e apparati idonei, a svolgere le funzioni relative. Il dleg n.112/1998 (all'art. 145) prevedeva anche l'individuazione e il trasferimento di beni, risorse strumentali e personale a Regioni e enti locali per l'esplicitamento delle nuove funzioni nel campo dell'istruzione, trasferimento mai avvenuto. Con la riforma costituzionale del 2001 si è ulteriormente modificato il quadro delle competenze dei diversi enti di governo e conseguentemente la legge 131/2003 (la Loggia) identifica criteri diversi per l'individuazione e il trasferimento di risorse dallo Stato a Regioni e enti locali in attuazione del nuovo Titolo V; anche in questo caso il trasferimento non è tuttavia mai avvenuto.

In attuazione delle norme costituzionali prima descritte (e della sentenza della Corte e delle leggi non applicate concernenti il trasferimento di risorse ex dleg 112 e titolo V) **è in preparazione (da tempo) un Accordo tra Stato e Regioni, da approvare in sede di Conferenza Unificata**. L'Accordo costruisce su un *Master Plan* sulle azioni da intraprendere per attuare il titolo V della Costituzione approvato dalla Conferenza delle Regioni il 14/12/2006, e su proposte organiche di attuazione del *Master Plan* approvate dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni l'8 ottobre 2008. Tale accordo, che si fonda anche su un'altra sentenza della Corte (n.279 del 2005) - che ha meglio precisato ruolo e significato delle nozioni di "norme generali" e "principi fondamentali" nel campo dell'istruzione che la Costituzione assegna alla competenza esclusiva dello Stato - dovrebbe trovare attuazione, se approvato, entro il 31 dicembre del 2011. Sulla bozza di Accordo, che la precede, si è poi innestata la legge delega 42/2009 in attuazione dell'art.119 della Costituzione che come diremo, anche tocca il tema dell'istruzione e del relativo finanziamento.

**La (bozza di) Accordo presenta le seguenti caratteristiche rilevanti in merito al rapporto tra Stato e Regioni nel settore istruzione.**

- A. Definisce meglio i compiti relativi di Stato e Regioni, dando contenuto alle "norme generali" e ai "principi fondamentali" che rimangono appannaggio dello Stato. C'è anche la previsione di un *testo unico*, che raccolga tutte le norme statali relative al settore. Tra le norme generali, cioè funzioni esclusive dello Stato, c'è per esempio: la definizione degli ordinamenti scolastici (tipologia e durata dei corsi, monte ore annuo ect), la valutazione degli apprendimenti, il monitoraggio e la valutazione del sistema di istruzione, i criteri di selezione e reclutamento del personale (docente, dirigente e ATA), le funzioni di verifica e controllo sul raggiungimento dei "livelli essenziali delle prestazioni" nel campo dell'istruzione, le modalità per l'esercizio del potere sostitutivo (nel caso questi livelli essenziali non venissero raggiunti).
- B. Contiene un impegno per il Governo a dare attuazione ai citati provvedimenti in merito al trasferimento delle risorse, e per le Regioni ad elaborare una propria normazione organica nel campo dell'istruzione, comprensiva per esempio dei criteri per l'attribuzione del personale alle scuole, degli interventi per il supporto all'autonomia scolastica, degli interventi per il diritto allo studio e il contrasto della dispersione, l'anagrafe degli studenti.
- C. Per il trasferimento delle risorse, prevalentemente personale:

- 1) la distribuzione del personale tra le Regioni dovrebbe essere definito sulla base di criteri prioritariamente approvati in sede di conferenza unificata;
- 2) il personale (dirigente, docente, ATA) resterebbe alla dipendenza “organica” del MPI, con trattamento economico e stato giuridico definito dalla contrattazione nazionale di comparto, ma passerebbe alla dipendenza “funzionale” delle Regioni, che provvederebbero alla loro distribuzione tra gli istituti. Per questo, le Regioni si avvarrebbero anche del personale degli uffici dell’amministrazione scolastica periferica che passerebbero a esse (salvo un presidio che rimarrebbe statale per adempiere alle funzioni proprie dello Stato).
- 3) Si prevede anche che il comitato di settore per la contrattazione collettiva nazionale nel comparto scuola sia integrato con due rappresentanti “regionali”; si prevede altresì la possibilità di introdurre un ulteriore livello regionale di contrattazione collettiva.

D. L’accordo prevede anche un sistema unitario di raccolta dati e la possibilità di sperimentare in sede regionale nuovi modelli organizzativi, come per esempio quelli previsti dalla legge 244/2007 (la sperimentazione Barbieri-Barca-Bordignon).

Notazioni:

- I. nel testo dell’accordo si parla molto di “livelli essenziali delle prestazioni” nel campo dell’istruzione, su cui verosimilmente si dovrebbe anche agganciare la distribuzione delle risorse tra Regioni, ma non si capisce bene cosa siano (livelli minimi di apprendimento? Offerta minima di servizio?). Si dice solo che devono essere definiti a partire dalla definizione delle prestazioni (?) e secondo il criterio della sostenibilità e esigibilità (?) e con modalità che prevedano il pieno coinvolgimento di Regioni e altri Enti locali più di tutti gli attori della scuola.
- II. Il testo prevede implicitamente anche qualche forma di federalismo a velocità variabile nel senso che si prevede la “modulazione del raggiungimento degli obiettivi secondo diverse velocità, dipendenti dallo stadio dell’organizzazione regionale”.

Di istruzione si occupa anche la **legge delega sull’attuazione dell’art.119 (l.42/2009)**. Per prima cosa, l’istruzione rientra tra le materie soggette alla lettera m) dell’art.117 (su cui lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni); conseguentemente, nel riparto delle spese delle Regioni nei tre comparti individuati dalla legge (e cioè, soggette lettera m), non soggette lettera m) e relative al comma V dell’art.119), le spese per l’istruzione rientrano nella prima categoria, e devono dunque essere finanziate sulla base del *fabbisogno e costo standard* come definito nell’art. 2 (e non della capacità fiscale, come previsto per le altre spese). Cioè, una volta definiti i “livelli essenziali delle prestazioni” per l’istruzione, si definiscono i costi standard per l’elargizione di questi livelli essenziali, e date le caratteristiche proprie di ciascuna regione (il “fabbisogno”), lo Stato ne garantisce il finanziamento integrale tramite la perequazione. La legge prevede anche un periodo intermedio (5 anni) per il passaggio dal finanziamento della spesa “storica” (cioè quella attuale) a quella standard; nel periodo intermedio, la Regione può anche ricevere finanziamenti superiori a quelli standard.

*Per l’istruzione, però la legge parla esplicitamente solo delle “spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti”* (cioè, la formazione professionale e la rete). Rimanda a devoluzioni future (cioè “alle forme con cui le singole Regioni daranno seguito all’intesa Stato - Regioni sull’istruzione”) per il finanziamento delle altre competenze delegate nel campo dell’istruzione, precisando tuttavia che qualora questo trasferimento avvenisse il finanziamento sarebbe comunque assicurato sulla base del fabbisogno/costo standard. L’intesa a cui fa riferimento la legge in questione, non è altro che l’Accordo Stato - Regioni prima descritto.

*L'istruzione appare tuttavia anche in altre parti della legge delega. Intanto rientra nelle "funzioni fondamentali" di Comuni e Province, così come provvisoriamente definite nella legge delega in attesa del varo del codice delle autonomie ("funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica"). Per le funzioni fondamentali di Comuni e Province, il sistema di finanziamento ipotizzato (LEA-fabbisogno-costi standard) è simile a quelle delle funzioni sub lettera m) delle Regioni. Dato il fabbisogno valutato a costi standard, si attuano cioè interventi perequativi tesi a un *finanziamento integrale del fabbisogno stesso*.*

*L'istruzione rientra inoltre nell'art.22 della perequazione strutturale*, che richiede che vari ministeri si attivino per una ricognizione delle "strutture ..scolastiche" e che sulla base di questa ricognizione si attuino interventi finalizzati agli obiettivi del quinto comma dell'art.119, destinati a migliorare il livello infrastrutturale delle aree depresse.

Il meccanismo di finanziamento previsto dalla legge delega (per l'istruzione e per tutte le altre materie locali rientranti nella categoria delle funzioni fondamentali o sub m) è dunque tutto centrato sui *livelli essenziali delle prestazioni e relativa standardizzazione dei costi*. Su questi la legge delega dice poco. L'art. 2) afferma che "un altro decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo (cioè, 24 mesi), contiene la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni" e all'art.20) che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". Quest'ultima norma tende naturalmente a evitare che l'intera costruzione della legge salti quando ci si accorga dell'impossibilità o estrema difficoltà della definizione e standardizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Questa norma di chiusura ha senso nel campo della sanità, dove già esistono i LEP (per quanto ferocemente criticati dalla letteratura specialistica). Nel campo dell'istruzione (e si dovrebbe aggiungere, dell'assistenza), tuttavia, come nota Annamaria Poggi, *non esistono* livelli essenziali di prestazioni già definite da leggi statali. "Di LEP nell'istruzione tratta infatti solo il dlgs 226/05 che... tuttavia li individua come limiti di principio alla attività legislativa e amministrativa regionale", non di formulazioni pensate allo scopo di individuare tipologie di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Ne segue che "essi risultano inutilizzabili quale base di partenza per la determinazione dei costi standards".

Concretamente, è dunque prefigurabile che il Governo interpreterà i LEP in fase di prima approssimazione nella scuola come una fotografia dell'esistente. La necessità di offrire ovunque sul territorio nazionale il servizio con le caratteristiche (curricula, orari, etc.) definite da legge dello Stato e con il personale docente qualificato di nuovo attraverso le decisioni dello Stato. Si osservi tuttavia che la legge delega per il momento (e nelle more dell'attuazione dell'Intesa-Accordo descritto sopra) si occupa solo delle funzioni attuali delle Regioni (programmazione della rete scolastica; formazione professionale). Sulla rete, la Corte Costituzionale ha già detto che questa richiede il decentramento del personale (e quindi fino all'attuazione dell'Accordo non si farà nulla); per la formazione professionale i LEP sono ancora più misteriosi. Possibile invece qualche impulso anche immediato sull'infrastrutture scolastiche, sia via art. 22 sia via perequazione spesa Comuni/Province. Ma i vincoli finanziari suggeriscono che si farà ben poco nell'immediato.

Nelle more di questo decentramento confuso nel campo dell'istruzione – e su cui si ritornerà più avanti - però la politica registra una novità importante. *La "riforma Gelmini"* sul maestro unico e

sugli ordinamenti ha prodotto una riduzione degli organici dei docenti di 42.000 unità per il 2010-11 come prima tranche di una riduzione di circa 90.000 unità prevista nel triennio; di questi solo circa 22-25.000 sono stati riassorbiti tramite i pensionamenti. Ciò significa che circa 15-18.000 insegnanti (e 7.000 ATA) che avevano avuto un contratto annuale nell'anno 2009-10 (sia contratto annuale che fino al termine delle lezioni) si sono trovati privi di impiego. A fronte della esplosione del conflitto sociale conseguente, il Governo è corso ai ripari stipulando contratti con alcune Regioni (almeno Lombardia, Sicilia, Puglia), dai contenuti parzialmente diversi ma con elementi simili (la legislazione è in fase di ripulitura tramite il cosiddetto Decreto Ronchi). In pratica:

- 1) la Regione stanZIA delle risorse, che possono essere impiegati per l'assunzione dei precari rimasti disoccupati, in genere in aumento del sussidio di disoccupazione in deroga a questi riconosciuto (un contributo Inps, 860 euro per 8 mesi, che salgono a 12 per gli over 50) e fino al raggiungimento della retribuzione goduta in passato dai docenti a contratto;
- 2) lo Stato riconosce questo impiego regionale ai fini dei punteggi per la carriera dei docenti e si impegna a collocare questi precari in pole position per le supplenze brevi;
- 3) Regione e Stato assieme, in un organismo paritetico, decidono l'impiego di queste risorse (tendenzialmente per finalità formative di base, con differenziazioni nei diversi contratti tra le varie Regioni) nelle varie istituzioni scolastiche della regione stessa. I precari sono tenuti a accettare eventuali offerte, pena la decadenza del contratto;
- 4) Per le risorse, le Regioni fanno essenzialmente riferimento alle risorse del FSE (non la Lombardia), le stesse che in parte erano state utilizzate per l'introduzione dei sussidi di disoccupazione in deroga con l'accordo di aprile 2009.

*Questa novella articolazione dei rapporti Regioni-Ministero sulla scuola si presta a più commenti. Da un lato segnala il pressapochismo con cui la riforma Gelmini è stata varata (i tagli sono stati decisi dal Ministero e il Ministero conosce anche l'evoluzione attesa dei pensionamenti; dunque, che ci sarebbero stati gli esuberanti di cui sopra era del tutto evidente ex ante. Se non si pensava di poter sostenere il conflitto sociale conseguente, perché ci si è ridotti all'ultimo secondo nel predisporre interventi compensativi?) e solleva anche problemi di compatibilità finanziaria (ma i tagli non erano necessari per le esigenze della finanza pubblica? Come sarà finanziata questa nuova riorganizzazione?). Ma per i nostri fini solleva anche altri aspetti, forse più interessanti.*

I nuovi contratti sono stati presentati dal Ministro come *temporanei*, solo per l'anno 2009-10; l'idea è che i precari dovrebbero essere riassorbiti l'anno prossimo, grazie ai pensionamenti del 2009-10. Ma questa ipotesi si scontra con il piano dello stesso Governo, che prevede nel biennio 2011-13 una riduzione di organico di circa altre 40,000 unità. Altri precari a spasso verranno senz'altro prodotti il prossimo anno, soprattutto nelle Regioni meridionali, dove più questi contratti verranno utilizzati, ed è difficile immaginare che anche per questi non si preveda un ulteriore utilizzo dei contratti d'opera sopra ricordati. E' dunque possibile che i nuovi contatti Regioni-Stato nella scuola diventino permanenti.

Questo implica il seguente che:

1. Nella scuola italiana nei prossimi anni insegneranno dunque impiegati regionali;
2. la Regione avrà un ruolo decisivo nel decidere:
  - a) come sarà utilizzato questo personale;
  - b) quanto sarà pagato, che può ben essere diverso da Regione a Regione (si confronti per esempio il contratto Sicilia con quello della Lombardia). Difficile negare che si tratti di una robusta, sebbene disordinata, anticipazione del federalismo nel campo dell'istruzione. Sembra difficile anche immaginare che una volta aperta questa strada, e superato il tabù di impiegati regionali che insegnano nella scuola statale, si possa tornare indietro.

I contratti Regioni-Stato sollevano naturalmente anche altre perplessità. In primo luogo, il finanziamento da parte delle Regioni avviene tramite i FSE (anche se questo non è chiaro nel caso, per esempio, della Lombardia). Questo significa:

- 1) le Regioni che possono farvi più ricorso sono le Regioni con più fondi UE, tipicamente le Regioni del Sud;
- 2) il finanziamento dei contratti tramite FSE “spiazza” altri progetti, dunque implicitamente penalizzando di più le Regioni più efficienti e che più erano state in grado di impiegare per l’anno 2010-11 i fondi europei (caso della Regione Piemonte);
- 3) i fondi FSE prima o poi finiranno, e non è chiaro come la situazione possa andare avanti in prospettiva.

Tabella 4: riepilogo delle riduzioni di posti da operare in organico di diritto e di fatto con interventi strutturali sulla formazione delle classi e sulle dotazioni organiche (escluso il sostegno)

Regione	Decremento organico di diritto (escluso sostegno) A.S. 2009/2010	Di cui da riduzione delle istituzioni autonome	Riduzioni posti seconda lingua comunitaria	Decremento in organico di fatto (escluso sostegno) A.S. 2009/2010	Decremento complessivo A.S. 2009/2010
	<b>A</b>		<b>B</b>	<b>C</b>	<b>A+B+C</b>
Abruzzo	-873	19	-126	-110	-1.109
Basilicata	-602	14	-72	-53	-727
Calabria	-2.337	75	-154	-208	-2.699
Campania	-4.891	17	-754	-535	-6.180
Emilia Romagna	-1.039		-320	-278	-1.637
Friuli V. G.	-421		-128	-92	-641
Lazio	-2.181	19	-613	-416	-3.210
Liguria	-630	14	-62	-99	-791
Lombardia	-3.375		-623	-876	-4.874
Marche	-659		-165	-103	-927
Molise	-313	5	-21	-28	-362
Piemonte	-1.819		-356	-335	-2.510
Puglia	-3.337		-309	-354	-4.000
Sardegna	-1.440	33	-248	-138	-1.826
Sicilia	-4.406	23	-614	-492	-5.512
Toscana	-1.085	5	-381	-253	-1.719
Umbria	-405	11	-105	-60	-570
Veneto	-1.672	10	-565	-573	-2.809
<b>Totale</b>	<b>-31.485</b>	<b>-245</b>	<b>-5.616</b>	<b>-5.003</b>	<b>-42.104</b>

### 3. Alcune riflessioni su federalismo e istruzione

Definita la situazione attuale, è opportuno avanzare qualche riflessione. L’insieme delle norme e delle vicende presentate nel paragrafo precedente suggerisce che il decentramento della scuola sia un evento irreversibile, anche se non sono chiari i tempi (quando sarà approvato l’Accordo?) né i modi (come verrà interpretata la legge delega nel campo dell’istruzione?). Il federalismo scolastico sembra dunque più un problema del “quando” e soprattutto del “come” piuttosto che del “se”. Poiché la situazione normativa è confusa, e si presta a più evoluzioni possibili, l’ottica corretta da assumere, più che cercare di immaginare cosa succederà l’anno prossimo o nel prossimo triennio, è quella di avanzare suggerimenti che possano spingere verso un’interpretazione soddisfacente del complesso delle norme e dei progetti in itinere e descritti nel punto precedente. Ciò richiede l’adozione di un’impostazione deliberatamente “normativa”, domandandosi quali sono i potenziali vantaggi e svantaggi del decentramento nel campo dell’istruzione e come le norme presentate sopra possono essere interpretate in modo da massimizzare i primi e minimizzare i secondi. Come segue.

1. Cominciamo dai vantaggi. Il primo vantaggio potenziale è *l'allineamento degli incentivi*. Il passaggio del personale scolastico alle Regioni aiuterebbe a superare lo spezzettamento dei compiti tra i diversi livelli di governo nel campo dell'istruzione, con lo Stato che si occupa del personale, le Regioni della gestione dell'intera rete scolastica, gli altri enti locali della manutenzione degli edifici etc.. Questo spezzettamento dei compiti ha determinato un pernicioso effetto di *free-riding* tra governi. Le Regioni non hanno incentivi a razionalizzare la rete scolastica e i Comuni non hanno incentivi a eliminare un plesso inefficiente, e anzi resistono a ogni pressione dello Stato centrale in questo senso, perché gli eventuali risparmi in termini di personale docente e ATA affluirebbero allo Stato centrale e non agli enti territoriali. E non si tratta di problemi di poco conto. Il Quaderno Bianco sulla Scuola, per esempio, attribuisce alle inefficienze della rete scolastica circa un terzo dell'eccesso nel rapporto tra docenti e studenti che caratterizza il nostro Paese rispetto alla media OCSE, una stima confermata anche dal più recente rapporto della Commissione Tecnica sulla Finanza Pubblica. Riportare in capo alle Regioni anche il finanziamento della spesa del personale, le spingerebbe a interiorizzare questi effetti, conducendo a scelte più efficienti. Del resto, la Corte Costituzionale, respingendo la riforma Gelmini su questo fronte (sentenza n.200/2009), ha chiarito al di là di ogni dubbio che interventi di razionalizzazione della rete non si possono fare senza le Regioni; tanto vale prenderne atto e cercare di dare alle Regioni gli incentivi giusti per razionalizzare la rete.
2. Il rischio principale del passaggio del finanziamento del personale docente alle Regioni, come ipotizzato dall'accordo e come implicito nel titolo v, è che si possano innestare problemi di *soft budget constraint*, analoghi a quanto è avvenuto/avviene per la sanità. L'istruzione è un tema politicamente delicato, e c'è il rischio che lo Stato centrale, di fronte ad una Regione che piange e manda in piazza i precari, sia tentato di aprire ulteriormente i cordoni della borsa, con effetti deleteri sulla stabilità delle finanze pubbliche. Del resto, questo è appunto quello che è successo con la riforma Gelmini, come discusso sopra. Per minimizzare questi problemi i suggerimenti possono essere diversi.
  - i. E' necessario che le stime in merito alla distribuzione del personale sul territorio siano fatte in modo trasparente e sulla base di criteri accettati universalmente. I vincoli informativi e le carenze delle banche dati su questo fronte sono enormi (basta pensare che la banca dati finanziaria RGS a livello regionale e quella per "teste" del MPI non si parlano) ma che si possa fare, e con ragionevole approssimazione, è dimostrato dalle nostre stesse stime in questo rapporto. E non c'è dubbio che il MPI potrebbe fare di meglio se volesse. Si osservi anche l'accordo stesso prevede –in sede di conferenza Stato – Regioni—una condivisione dei criteri per la redistribuzione del personale.
  - ii. E' forse utile che come passaggio intermedio, il MPI mantenga il finanziamento del personale docente (e ATA?) trasferendo solo il personale alle Regioni. Così del resto è previsto dall'Accordo di cui sopra e questo sembra essere anche l'interpretazione delle norme costituzionali che offre la Corte. Questa soluzione intermedia (per quanto probabilmente insostenibile nel lungo periodo) minimizzerebbe i rischi di un'espansione della spesa, e consentirebbe anche di sfruttare i rendimenti di scala esistenti nella gestione del personale (che rimarrebbe nazionale).
  - iii. Per mantenere gli incentivi giusti alle Regioni e agli altri enti locali è però opportuno che si mantengano anche dei meccanismi negoziali, come quelli previsti dalla sperimentazione introdotta nella finanziaria per il 2009 e ripresa anche nell'accordo. Regioni che riuscissero a ridurre strutturalmente l'organico dei docenti, tramite politiche di razionalizzazione della rete, verrebbero "compensate", trasferendo le risorse (in parte o del tutto) risparmiate alle stesse Regioni, perché queste le reinvestano nella scuola.

- iv. Infine, le autonome risorse delle Regioni potrebbero essere sfruttate, come nei contratti prima ricordati, per rendere più flessibile il sistema. Una Regione potrebbe per esempio decidere con le proprie risorse di finanziare del personale scolastico in più (oltre che pagarlo meglio), oltre a quello assegnato dallo Stato, impiegandolo nel rafforzamento delle competenze di base o per affrontare problemi specifici. Del resto è quello che sta già succedendo con i contratti prima ricordati.
3. Un secondo potenziale vantaggio è che la devoluzione della spesa per l'istruzione potrebbe condurre a *una definizione territoriale degli stipendi più in linea con l'effettivo costo della vita* e con maggior gradi di flessibilità per il finanziamento dei docenti. Dietro l'attuale inefficiente distribuzione del personale scolastico sul territorio ci sono ovvie ragioni economiche. Gli stipendi di maestri e professori, oltretutto già molto bassi in un'ottica internazionale, sono uniformi su tutto il territorio nazionale, e quindi, in realtà, molto diversi in termini reali. Non sorprende che alcune città e Regioni abbiano difficoltà a trovare docenti, mentre in altre ce ne siano troppi, o che docenti di origine meridionale, una volta ottenuta la necessaria anzianità facciano il possibile per rientrare nei territori di origine.
4. I contratti del settore privato tengono conto, in qualche misura, delle differenze nel costo della vita e della produttività, e lo faranno ancor di più con le nuove forme contrattuali. Non così nel pubblico. La contrattazione integrativa regionale dei contratti nella scuola, prevista dall'Accordo, analogamente a quanto già succede per la sanità, potrebbe in parte superare questa difficoltà<sup>1</sup>.
5. Ma potrebbe anche far di più. Si possono anche immaginare forme integrative e sperimentali che oltre ad andare nella direzione di avvicinare gli stipendi al costo della vita potrebbero introdurre maggior efficienza. Per esempio, le Regioni potrebbero trasferire soldi addizionali alle scuole, lasciando poi ai dirigenti (all'interno di paletti predeterminati) degli istituti la decisione di come attribuirle tra i docenti interni come remunerazione extra e tra docenti esterni per corsi integrativi, contrattando la decisione con la rappresentanza sindacale a livello di istituto. In qualche misura, questa è appunto l'esperienza del Trentino<sup>2</sup>.
6. L'esempio precedente mette in luce un altro potenziale vantaggio del decentramento nel campo dell'istruzione; *la flessibilità e la possibilità di sperimentazione*. E' molto difficile sperimentare sul territorio nazionale le stesse riforme nel campo, anche perché le differenze sono molto marcate tra territori. Il decentramento dei compiti spingerebbe a una maggiore flessibilità; e sperimentazioni che rilevassero di successo in alcuni territori potrebbero poi essere riprodotte in altri. Si pensi per esempio alle varie proposte riguardanti l'attribuzione di maggiori poteri alla dirigenza delle scuole ai fini di aumentarne l'efficienza; è possibile che queste siano efficaci in alcune Regioni, ma controindicate in altre. Ma proprio perché inefficaci in alcune, le resistenze alla loro introduzione in tutto il territorio nazionale si sono rilevate finora insuperabili; lo sarebbero probabilmente molto meno se venissero effettuate, almeno inizialmente, solo in alcuni

---

<sup>1</sup> L'evidenza disponibile sui contratti integrativi nel campo della sanità (cfr. Appunto Branca, 2009), non molto precisa perché Regioni e ASL non trasferiscono le informazioni al centro, come dovrebbero, suggerisce che questi sono stati utilizzati prevalentemente nelle Regioni del Nord e tendenzialmente solo con riferimento al personale del comparto SSN (infermieri, tecnici), escludendo invece l'area della dirigenza (medici e manager). Le risorse utilizzate per la contrattazione di secondo livello sono inoltre rimaste limitate, attorno allo 0.2% del monte salari complessivo (a fronte di incrementi dell'ordine del 4% del monte salari per la contrattazione di primo e secondo livello nell'ultima tornata contrattuale). Le Regioni avevano invece richiesto che lo 0.5% del monte salari (circa un ottavo del totale degli incrementi) fosse destinato alla contrattazione di secondo livello. Il decreto Brunetta, che introduce vincoli precisi in merito alla distribuzione della retribuzione di merito, potrebbe in futuro cambiare la situazione.

<sup>2</sup> Ci si riferisce in particolare al "fondo qualità" introdotto nel 2003 nelle istituzioni scolastiche trentine e al "fondo di istituto", che pur essendo analogo a quello presente nelle scuole del resto del Paese offre margini maggiori di flessibilità alla dirigenza scolastica nell'uso.

territori. Un decentramento a livello regionale andrebbe appunto in questa direzione. Di nuovo, l'accordo prima ricordato sembra prefigurare ipotesi di questo tipo.

7. E veniamo agli svantaggi. Un maggior ruolo delle Regioni nel campo dell'istruzione comporta anche dei rischi. Un primo rischio è che le Regioni possano approfittarne per aumentare eccessivamente la spesa, contando magari sui fenomeni di soft budget constraint prima ricordati. Tolto il soft budget constraint, su cui qualche risposta è già stata data<sup>3</sup>, è difficile dire quanto questo problema sia serio. E' vero per esempio che nel Trentino, forse l'esempio più completo di decentramento regionale nel campo della scuola il sistema di istruzione locale è particolarmente costoso, circa il 50% per studente in più rispetto alla media nazionale, di per sé già alta rispetto alla media europea<sup>4</sup>. Ma è altresì vero che questo è il frutto di una situazione finanziaria eccezionale e forse in fase di rientro, proprio come effetto della legge delega prima ricordata. Le altre Regioni italiane, anche dopo la piena attuazione della legge delega, avranno comunque spazi limitati di manovra sul bilancio e non tali da poter immaginare che si possa ripetere un caso trentino.
8. Più in generale, andrebbe anche detto non c'è nessuno che sappia qual è il livello "giusto" di spesa nel settore dell'istruzione. E' vero che come Paese spendiamo per la scuola più di altri (per studente, non sul PIL), ma spendiamo di meno per l'università, e tra le ragioni dell'eccesso di spesa c'è anche il fatto che la scuola italiana svolge una serie di compiti che in altri paesi sono svolti da altri comparti del settore pubblico. E' difficile sostenere in astratto che il 7% del PIL sulla sanità sia "giusto" e il 4% del PIL della scuola "sbagliato". E' certo che l'elevata spesa sulla sanità è essa stessa il frutto degli equilibri politici che si sono formati nel settore a seguito del decentramento del servizio a attori politici "forti" come le Regioni (cosa di cui la scuola non ha beneficiato); il maggior decentramento della scuola potrebbe servire a equilibrare il processo. Purché il bilancio regionale sia rigido e si evitino i problemi di soft budget constraint primi discussi, rischi di eccessi nel decentramento sul piano dei conti pubblici sembrano limitati.
9. Una critica più seria è che le Regioni possano utilizzare "male" gli spazi di azione che un eventuale decentramento delle risorse e dei compiti nel campo dell'istruzione le possa lasciare. Invece di utilizzare risorse e autonomia, per esempio, per incentivare la formazione di base nelle scienze o nella matematica, le potrebbero utilizzare per finanziare corsi in lingua padana o etrusca. Ancora, le Regioni potrebbero sfruttare gli spazi per introdurre vincoli surrettizi alla mobilità del personale ("no ai docenti meridionali nelle scuole lombarde"). La risposta qui è duplice.
10. In teoria, dati gli spazi che la normativa (intendendosi con questo la costituzione, la legge delega, l'accordo ect., cioè tutta la normativa riassunta nel paragrafo precedente). accorda alle Regioni questo non dovrebbe poter succedere. Curricula, orari, accreditamento, reclutamento dei docenti, ect. dovrebbero rimanere saldamente nelle mani dello Stato nazionale, e questo dovrebbe impedire l'emergenza dei fenomeni prima descritti. Inoltre, un sistema serio di controllo nazionale legato agli apprendimenti (implicito nella legge delega e esplicito nell'Accordo), con relativi penalizzazioni e incentivi per le Regioni (vedi più avanti), dovrebbe essere in grado di offrire gli incentivi giusti per ovviare al problema.
11. Secondo e forse più fundamentalmente, anche se tutto questo non bastasse, forse vale la pena di scommettere sulle virtù della concorrenza tra governi. In altre parole; visto l'imbarbarimento della politica nazionale, non è possibile escludere che nonostante le leggi e la costituzione, un

---

<sup>3</sup> E a cui andrebbe aggiunto anche che la legge delega prevede in realtà un rafforzamento delle sanzioni nei confronti dei politici locali e regionali che dovessero sfondare il budget, prevedendone la illeggibilità.

<sup>4</sup> Il comitato di valutazione del 2006 valutava la spesa complessiva per studente nel trentino nel 2004 di circa il 55% più elevata del livello nazionale; in termini di PIL, la poneva (incluso anche l'università, che però resta funzione statale anche nel Trentino) al 6,2%, a fronte del 4,7% della media italiana e del 5,2% della media OCSE.

effetto del decentramento nel campo dell'istruzione possano essere i corsi in lingua padana. Ma una Regione che investe in lingua padana invece che in scienze finisce sicuramente per perdere competitività nei confronti di chi investe in scienze, e questo è un costo che nel lungo periodo penalizza questa Regione e la costringe a cambiare rotta<sup>5</sup>.

12. Il rischio più serio del decentramento nel campo dell'istruzione per l'Italia è tuttavia un altro. La realtà è che nel caso italiano condividono due diversi sistemi scolastici, uno relativamente efficiente al Nord, sostanzialmente in linea con la media europea e Ocse (in termini di costi e risultati) e uno gravemente insoddisfacente al Sud, con il Centro che si pone una posizione mediana. Il rischio vero è che queste differenze, già massicce all'interno di un sistema scolastico nazionale e centralizzato, possano esplodere in un sistema decentralizzato. Le Regioni del Nord, equipaggiate con maggiori risorse e maggior autonomia faranno ancora meglio di quello che già fanno; il Sud, con minori risorse e poiché sicuramente userà male la accresciuta autonomia (sulla base di questo argomento) precipiterà in un baratro ancora peggiore dell'attuale. Di là dagli aspetti di equità c'è anche un problema di efficienza; il Sud è il terzo del paese, i bassi livelli di competenza degli studenti ne rappresentano uno degli aspetti di maggior freno per lo sviluppo; ed è difficile immaginare che il Paese intero possa crescere o rimanere nel novero dei paesi sviluppati con un terzo del proprio territorio che precipita ancora di più nel sottosviluppo.
13. Nel decidere quanto questo scenario sia ragionevole, è opportuno fare alcune precisazioni. Primo, ed è bene ricordarlo, la centralizzazione del sistema scolastico, e la relativa uniformità delle risorse umane e strumentali nel campo della scuola, non ha impedito finora che questi divari si aprissero e si confermassero. Dunque, né la centralizzazione né l'uniformità delle risorse hanno impedito o rappresentano la soluzione al problema; anche se è possibile che con la decentralizzazione si vada ancora peggio. Secondo, a leggerle bene né l'Accordo né la legge delega impongono necessariamente che il decentramento della scuola avvenga ovunque con lo stesso passo. L'Accordo parla di "modulazione del raggiungimento degli obiettivi secondo diverse velocità, dipendenti dallo stadio dell'organizzazione regionale"; la legge delega parla di estendere il nuovo modello di finanziamento alle funzioni che nel campo delle istruzione dovessero essere date alle Regioni sulla base delle "forme con cui le *singole* Regioni daranno seguito all'intesa Stato - Regioni sull'istruzione" (mio corsivo). Sistemi di decentramento della scuola a velocità variabile sembrano dunque possibili. Se si teme che il decentramento sia dannoso per il Sud, è possibile perciò immaginare un periodo di transizione in cui la funzione resta statale al Sud e viene decentrata al Nord. Terzo, e naturalmente, la probabilità che lo scenario perverso prima ricordato si materializzi, dipende da come la legge delega (e/o il relativo accordo) verrà attuata.
14. Il punto cruciale è rappresentato dall'interpretazione che si vorrà dare al concetto di "livelli essenziali delle prestazioni", ai sistemi di valutazione dei risultati del sistema scolastico (apprendimenti, dispersione scolastica) da parte dello Stato e ai relativi meccanismi di incentivazione/penalizzazione. Un pezzo importante dei livelli essenziali delle prestazioni non può che essere interpretato in termini di *input*. La legislazione statale identifica degli obblighi (in termini di orario, curricula, di diritto allo studio ect) di offerta del servizio che devono rimanere uniformi sul territorio nazionale. Per far questo si richiedono risorse strumentali e di personale che siano a loro volta ragionevolmente uniformi sul territorio. La legge delega innova sull'esistente nel senso di introdurre anche la spesa di Comuni e Province tra le funzioni fondamentali (o uniformi) e di far riferimento anche alla perequazione infrastrutturale. La traduzione di questi precetti normativi in stime quantitative è *daunting* data la qualità delle

---

<sup>5</sup> E forse ancora più fondamentalmente; se i cittadini di una regione sono talmente convinti dei vantaggi della lingua padana da votare per un governo regionale che investe nella lingua padana invece che nella matematica, è bene che paghino il costo della loro convinzioni, avendo figli versati in lingua padana e ignoranti in matematica.

banche dati esistenti e dei vincoli finanziari. Ma la tendenza è ovvia. Come mostrano anche le nostre stime, la traduzione di questi aspetti in termini pratici significherà essenzialmente il seguente: 1) una *riduzione* degli organici (personale e ATA) nel Sud; e 2) viceversa, un probabile *aumento dei trasferimenti* al Sud per l'edilizia scolastica (sia per la voce funzioni fondamentali di Comuni e Province sia per quella della perequazione, sotto forma di trasferimenti in conto capitale alle Regioni o agli altri enti locali).

15. In particolare, pur tenendo conto degli effetti della riforma Gelmini, le nostre stime nel paragrafo 3 sull'"organico standard", suggeriscono che la distribuzione degli organici dovrebbe tendere ad avvantaggiare le Regioni del Centro Nord e a svantaggiare fortemente quelle del Sud. Più specificatamente, le nostre stime suggeriscono che 1) l'organico "tendenziale", cioè quello che si otterrebbe applicando i criteri della riforma Gelmini all'attuale organico, conduce già a una forte redistribuzione territoriale del personale docente, con punte di riduzione nella pianta organica anche dell'8%-12% nel Sud del Paese. Standardizzando poi questo organico, nel senso di supporre che il numero degli studenti per classi e che l'orario alle elementari e medie tenda a convergere ad una media nazionale, si ottiene di nuovo il risultato che l'organico standard, rispetto a quello tendenziale, si riduce maggiormente al Sud. Entrambe gli effetti dipendono sostanzialmente da due fattori. 1) La standardizzazione comunque conduce a una distribuzione tendenzialmente più uniforme sul territorio nazionale del rapporto tra docenti/studenti, e questo penalizza il Sud, generalmente caratterizzato da classi di dimensioni più piccole e da un numero maggiore di docenti di sostegno a parità di alunni con handicap. 2) La dinamica demografica degli alunni nei prossimi anni appare fortemente positiva nel Nord (per la maggior presenza di immigrati, caratterizzati da tassi di fertilità maggiori) e negativa al Sud, particolarmente per la scuola primaria. Sfortunatamente, la carenza di informazioni sul lato delle strutture scolastiche non ci ha consentito invece di stimare l'effetto relativo alla perequazione infrastrutturale. Questo è un problema e influenza anche le nostre stime precedenti, perché è possibile che parte dell'eccesso di personale al Sud sia il risultato di strutture peggiori e che non consentono dunque di accogliere un numero maggiore di studenti per classi.
16. Tuttavia, queste sono solo stime. Definire ex ante quanto sostanzialmente si otterrà dall'uno o dell'altro canale è impossibile, perché molto dipenderà dagli equilibri che si verranno a formare sul piano politico e dalle risorse effettivamente disponibili. Ma è evidente che la direzione implicita in cui muove l'attuazione della legge delega è questa; *un compromesso tra minori risorse per il personale al mezzogiorno e (forse) maggiori risorse per le infrastrutture*. Del resto, anche in una situazione di totale centralizzazione (e dunque, come si osserva sotto, di una maggiore attenzione ai temi della distribuzione territoriale di quanto verosimilmente avverrà con il decentramento previsto dall'Accordo) già le riforme degli anni scorsi e la stessa riforma Gelmini si sono mosse in questa direzione. Il fatto resta, come più volte ripetuto, che le Regioni meridionali presentano un eccesso di *labor hoarding* e sono penalizzate da una dinamica demografica più negativa di quelle settentrionali, e questo inevitabilmente produrrà ulteriori spinte verso la riduzione degli organici. A conferma, la tabella sotto, ripresa dal decreto di febbraio 2009 sugli organici per il 2009/10 del MPI, mostra come i maggiori sacrifici siano stati richiesti alle Regioni del Sud (ragione anche dei maggiori conflitti sociali in queste Regioni e del varo dei contratti Stato – Regioni prima ricordate).
17. Si osservi anche che questo sarà anche un portato inevitabile dell'Accordo prima ricordato. Con l'accordo, la distribuzione degli organici sul territorio non sarà più il risultato (nei fatti) di una contrattazione tra il MPI centrale e le sue propaggini regionali (i dirigenti degli uffici regionali), ma sarà il risultato di una contrattazione tra il MPI e le Regioni. E come mostra il caso della sanità, le Regioni sono contraenti assai meno accomodanti dei funzionari statali e in particolare lo sono quelle del Nord.

18. Scontato dunque che il decentramento, ma anche la pratica normale di governo nel modello accentrato, condurrà a minori risorse di personale al Sud (e forse più infrastrutture) è necessario domandarsi come evitare che questo si trasformi in un ulteriore crollo della qualità del servizio. Come la letteratura internazionale e lo stesso caso italiano dimostra, nel campo della scuola più soldi non si trasformano necessariamente in maggiore qualità; ma certo è difficile che meno soldi si trasformino in più qualità, a meno che non ci siano modifiche strutturali nel sistema degli incentivi e dei finanziamenti collegati.

---

### Un confronto con la Sanità

A questo fine, può essere utile riflettere sull'esperienza della Sanità, finora il settore pubblico che è stato sicuramente maggiormente sottoposto a fenomeni di decentralizzazione spinta e in cui più che in altri sono stati adottati sistemi moderni di contabilità pubblica (la programmazione) e di verifica dei risultati. Come servizio pubblico, la sanità si configura naturalmente in modo diverso della scuola e le differenze vanno considerate nel confronto. In particolare:

- 1) per fini di equità, la sanità richiede una minore distribuzione uniforme del servizio sul territorio, nel senso che almeno in teoria, una serie di servizi "alti" potrebbero essere offerti dal settore pubblico anche concentrandone in pochi punti sul territorio regionale e nazionale l'erogazione (la malattia grave è un evento idiosincratco e limitato nel tempo), lasciando poi alla mobilità (eventualmente sussidiata) dei pazienti l'effettivo utilizzo del servizio. Questo non è possibile per la scuola, dati i costi di mobilità e la necessità di un'offerta continuativa del servizio. Poiché la scuola svolge anche funzioni importanti di socializzazione e di custodia dei figli, non è neanche pensabile che questa sia sostituibile, se non in casi particolarissimi, da forme di insegnamento a distanza. La conclusione è che la scuola richiede una distribuzione dei punti di offerta la più possibile uniforme sul territorio, se si vuole garantire forme di equità sostanziale nell'ottenimento del servizio. Da questo punto di vista, la scuola è più comparabile con un sottoinsieme dei servizi sanitari, quali l'assistenza di base e l'emergenza.
- 2) L'integrazione tra elargizione pubblica e privata è più agevole nel campo della sanità che della scuola, nel senso che i due servizi possono convivere più facilmente senza essere mutualmente esclusivi (il cosiddetto meccanismo del "topping up"). Un paziente può essere iscritto al SSN, usufruire di alcuni servizi da questo, ma decidere invece di optare per il privato per altri, alla ricerca per esempio, di una maggiore celerità o di migliori servizi alberghieri. Viceversa nella scuola, le due modalità tendono a essere mutualmente esclusive. Uno studente può frequentare una scuola pubblica o una privata, non entrambe simultaneamente --anche se è possibile che uno studente della scuola pubblica acceda al privato per particolari servizi (e.g. ripetizioni, corsi di lingua straniera o di informatica, etc.).
- 3) La funzione di produzione nel campo della scuola è più semplice e più stabile nel tempo che nella sanità. Le modalità di offerta del servizio possono cambiare nel tempo, dalle tavolette di argilla alla lavagna luminosa e al computer, ma alla fine si tratta sempre dell'interazione diretta di un maestro con i propri discepoli. Nel campo della Sanità invece i prodotti offerti cambiano continuamente, l'innovazione tecnologica è continua, procede per salti, e può modificare in modo anche radicale la tipologia dell'offerta. Per esempio, mentre una volta la diagnostica richiedeva una presenza di operatori esperti sul territorio, ora essa può essere agevolmente svolta anche a distanza (perfino in altri Paesi).
- 4) L'esperienza del decentramento della sanità sul territorio dura oramai da oltre un ventennio, con un'accelerazione a partire dal 1994 (aziendalizzazione, vincoli di bilancio più stetti, finanziamento a prestazione) e dal 1997 (ampliamento dei poteri amministrativi e attribuzione di

risorse proprie per il finanziamento del servizio), e vari passi indietro svolti soprattutto a partire negli anni 2000 (blocco delle addizionali, eliminazione dei ticket ect.). L'esperienza complessiva non è negativa. In termini di qualità di servizi, gli indicatori macro disponibili (vita attesa, soddisfazione dei cittadini, copertura universale del servizio) sono stati positivi e in crescita, anche dopo il decentramento, e l'organizzazione mondiale della sanità continua a ritenere il SSN italiano uno dei migliori del mondo. Anche in termini di distribuzione, la distribuzione delle risorse sul territorio ha raggiunto livelli di maggior equità, sebbene la spesa procapite resti lievemente superiore al Nord rispetto che al Sud<sup>6</sup>. In termini di spesa, tolti momenti particolari di accelerazione, la spesa (pubblica) è sostanzialmente stabile sul Pil, e la crescita complessiva che si è avuta negli ultimi anni (dovuta, anche se solo in parte a fenomeni comuni ai paesi sviluppati, quali l'innovazione tecnologica e l'invecchiamento della popolazione) è stata comunque inferiore a quella registrata in Paesi analoghi.

- 5) Si osservi che la sanità ha passato il test del decentramento anche in un altro senso; non avrebbe senso decentralizzare un servizio se ci si aspettasse che o poiché le preferenze sono le stesse o poiché le tipologia di offerta e gestione dei servizi è comunque fissa, questo servizio deve essere comunque sempre offerto nella stessa misura e nello stesso modo ovunque sul territorio. La forza del decentramento sta nella differenziazione. E da questo punto di vista non c'è dubbio che i sistemi regionali si sono fortemente differenziati nel tempo, con Lombardia e Emilia Romagna che vengono spesso citati come esempi, entrambi eccellenti, di organizzazione dei servizi socio-sanitari sul territorio molto diversi.
- 6) A questi aspetti positivi, se ne accompagnano altri meno positivi o nettamente negativi. Il principale è la crescita nella diseguaglianza territoriale nella qualità dei servizi; mentre le risorse si sono avvicinate, così non è successo per la qualità dei servizi resi alla popolazione, che anzi hanno teso a divergere ulteriormente. In pratica, le Regioni che erano più efficienti fin dall'inizio, quelle del Centro Nord, hanno approfittato della maggior autonomia offerta e dei nuovi strumenti di programmazione per diventare ancora più efficienti; le altre sono rimaste al palo o hanno sprecato le risorse addizionali ottenute. In termini di risorse, nonostante la sostanziale stabilità della spesa, prima ricordata, ci sono stati momenti di (inspiegabile) accelerazione, e anche fenomeni di diffuso *soft-budget constraints*, che sono rientrati solo di recente e solo per, di nuovo, le Regioni del centro nord. In parte, questo è stato dovuto anche al comportamento dello Stato centrale, spesso dedito a sotto finanziare il servizio per ragioni di *window dressing* del bilancio nazionale, e al fatto che solo in tempi più recenti è stato messo assieme, attraverso ripetuti interventi legislativi, un modello coerente di programmazione dal centro, di verifica della spesa, e di sanzioni per le Regioni inadempienti (il commissariamento e il patto sulla salute). Come ricordato, tuttavia, questo non ha impedito il formarsi di "Regioni canaglia", essenzialmente il Lazio, Campania, Sicilia e Molise, dove sfondamenti del bilancio, accumulo di debiti, e bassa qualità di servizi si sono ripetuti.
- 7) In termini generali, la sanità ha sofferto (soffre tuttora) della mancanza di:
  - a. un sistema più coerente di determinazione del finanziamento, legato ad una quantificazione dei livelli essenziali dei servizi che le Regioni devono offrire, piuttosto che il "sistema contrattuale" che nei fatti viene perseguito tuttora;
  - b. un sistema di monitoraggio della qualità (e non solo della spesa) dei servizi resi;
  - c. un piano coerente di intervento (che vada al di là del semplice commissariamento, quando si è avuto la forza di farlo), nei casi in cui qualità e spesa fossero al di sotto dei livelli richiesti. Questi sono esattamente i problemi che si dovrebbe cercare di evitare nel

---

<sup>6</sup> Si osservi che la differenza scompare quasi interamente, quando si tenga conto viceversa della differenza nell'età media della popolazione residente, della mobilità interregionale dei pazienti e della complessità dei servizi offerti a livello ospedaliero.

decentramento della scuola. Per certi aspetti, per le ragioni ricordate sopra, il problema si pone in modo più semplice per la scuola, che per la sanità, come segue.

---

- 19) Un primo passaggio obbligato è quello di interpretare almeno in parte i “livelli essenziali delle prestazioni”, che sono la chiave di volta del nuovo sistema di finanziamento e perequazione, come indicatori di *output*, piuttosto che di input. Cioè, a fronte della progressiva equalizzazione degli input (in termini sia di personale che di infrastrutture) si deve richiedere anche una progressiva equalizzazione degli output, cioè dei risultati. Del resto le “prestazioni” sono i servizi resi effettivamente ai cittadini, non i soldi spesi nell’offrire questi servizi. Nel campo della scuola questo significa in particolare richiedere la (progressiva) convergenza dei risultati in termini di apprendimenti e della partecipazione scolastica. Questo anche significa che questi risultati devono essere misurabili e misurati; e dunque che lo Stato si deve attrezzare a misurarli e renderne partecipe la popolazione. L’Invalsi ha già iniziato un percorso in questa direzione per gli apprendimenti; è necessario che questo percorso venga portato avanti e intensificato, finanziandolo come appropriato.
- 20) Si osservi che, almeno nelle dichiarazioni di principio, questo è esattamente quello che la legge delega 42/2009 dispone. La legge è letteralmente infarcita di affermazioni quali “la definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni”; e “la previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni”; fino alla “previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la Regione o l’ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni..., o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie., che sono commisurate all’entità di tali scostamenti e ..può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all’articolo 120, secondo comma, della Costituzione”.
- 21) Il problema vero, al di là delle affermazioni di principio, è come costruire un sistema di incentivi per le Regioni e le istituzioni scolastiche che rendano pregnanti queste affermazioni e non le lascino solo nel campo delle dichiarazioni. Qualche suggerimento segue.
- 22) Un meccanismo di incentivazione gerarchico dove a) lo Stato definisce degli obiettivi (in termini di miglioramento negli apprendimenti, riduzione degli abbandoni, inclusione degli studenti disabili o stranieri etc.) b) la Regione si attrezza per ottenere questi risultati, trasferendo risorse e imponendo vincoli legislativi alle scuole c) lo Stato controlla e in caso punisce, non è ipotizzabile nel caso italiano, almeno per un periodo di transizione. Lo sarebbe nel caso di un decentramento completo della funzione istruzione, ma non lo è nel modello italiano come si sta configurando. In questo modello, anche a regime e per un periodo di tempo non specificato, il personale docente e dirigente della scuola continuerà essenzialmente a rispondere allo Stato centrale per valutazioni e promozioni; la Regione avrà solo un ruolo più marginale di allocazione del personale, possibili incrementi salariali al margine, risorse addizionali alle scuole per il perseguimento di specifici obiettivi; forse l’introduzione di qualche forma di autonomia maggiore nella gestione interna della scuola. Non si può incentivare / penalizzare un agente (la Regione) per funzioni che non può svolgere o non può svolgere del tutto (per esempio, la valutazione del personale docente e dirigente).
- 23) E’ quindi prefigurabile un modello più orizzontale, dove Stato e Regioni assieme definiscono gli obiettivi da perseguire nel campo della scuola, e dove ognuno per la sua parte si attrezza nel perseguire questi obiettivi. La sanzione per le Regioni allora in questo caso si limiterebbe al caso in cui la Regione non assolva ai suoi compiti, piuttosto che nella verifica diretta dei

risultati. Tra i compiti dello Stato, da solo o assieme alla Regioni, rimarrebbe la valutazione e la verifica dei risultati delle istituzioni scolastiche. Di nuovo, il legislatore sembra avere qualcosa del genere in mente quando all'art.18 della legge delega 42/ scrive "Nell'ambito del disegno di legge finanziaria ..il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni... Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata un procedimento.. volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello".

24) E' infine utile osservare che il sistema di finanziamento/perequazione previsto dalla legge delega e descritto in precedenza fa essenzialmente riferimento alle funzioni "normali" delle Regioni, cioè ai primi quattro commi dell'art.119 della Costituzione. Il comma quinto dell'art.119 mantiene tuttavia la possibilità che risorse addizionali possano essere attribuite a determinati enti locali (Regioni e altri enti locali) "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Il testo è sufficientemente vago da poter giustificare tutto, ed è stato utilizzato (nella legge delega) essenzialmente per garantire uno spazio giuridico per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno legati ai fondi europei. Ma nulla vieta che possa essere utilizzato in modo più specifico su determinati settori. Insomma, nulla vieta che un "Piano straordinario per la Scuola nel Mezzogiorno" possa essere varato, se ci saranno le risorse e la volontà politica per farlo.

#### **4. Una metodologia e alcune stime preliminari per l'attuazione del decentramento in materia scolastica**

Come si è sottolineato nel paragrafo 2, il quadro complessivo che sembra emergere, dall'ipotesi di intesa Stato-Regioni, è il seguente: lo Stato definisce la dotazione di personale da assegnare a livello regionale in modo da garantire il soddisfacimento dei livelli essenziali; questo personale tuttavia, rimane dipendente statale pur essendo "assegnato" alle Regioni, le quali avranno poi il compito di distribuirlo tra i diversi istituti che fanno parte della stessa Regione. Il fatto che il fabbisogno sia definito in termini di teste evidentemente comporta che lo Stato implicitamente trasferisce risorse di tipo finanziario.

Per tali ragioni in questa sezione ci concentriamo principalmente su quale potrebbe essere la dotazione di docenti standard da assegnare alle Regioni. Se l'obiettivo è quello di determinare le risorse (docenti) standardizzate che consentono il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni, la definizione di questi assume un significato cruciale nella quantificazione delle risorse.

Nel paragrafo 2, si diceva che concretamente, una parte importante dei livelli essenziali delle prestazioni non può che essere interpretata in termini di input. La legislazione statale identifica degli obblighi (in termini di orario, curricula, di diritto allo studio ecc.) di offerta del servizio che devono rimanere uniformi sul territorio nazionale. Per far questo si richiedono risorse strumentali e di personale che siano a loro volta ragionevolmente uniformi sul territorio. In altre parole, almeno nella prima fase di attuazione del decentramento scolastico, anziché richiedere l'equalizzazione dei livelli di apprendimento, come sarebbe auspicabile, ci si limita a chiedere l'equalizzazione degli

input del processo di apprendimento. Tra questi: la dotazione di personale docente e non docente, la dotazione di edifici scolastici, la dotazione di risorse finanziarie destinate alle famiglie meno abbienti e funzionali alla copertura di una parte dei costi dell'istruzione ecc.. Questo è d'altra parte giustificabile alla luce del fatto che, in Italia, non esiste ancora un sistema di valutazione degli apprendimenti (a parte gli esami). Questa interpretazione sembra la più logica, dal momento che, se il personale viene gestito dalle Regioni a cui spetta il compito di definire i criteri per la sua assegnazione sul territorio, è naturale pensare ad una assegnazione alle Regioni del personale non basata sul criterio storico ma del fabbisogno standard.

In quanto segue si intende suggerire una metodologia e fornire alcune stime preliminari per la determinazione della dotazione del personale docente (che tra gli input della scuola costituisce senz'altro quello più rilevante se non altro dal punto di vista finanziario) da assegnare alle Regioni con l'obiettivo di garantire un'offerta dei servizi omogenea sul territorio. La stima si riferirà all'anno scolastico 2011/2012 tenendo conto degli effetti che l'evoluzione della demografia avrà su numero di iscritti alla scuola pubblica negli anni dal 2008/2009 al 2011/2012. Questa stima verrà confrontata con la dotazione assegnata alle singole regioni nell'anno scolastico 2008/2009. Vista la rilevanza della riforma Gelmini, si fornisce anche una stima degli effetti che questa riforma produrrà in termini di dotazione di personale nei prossimi anni. Come si vedrà, la stima assume in larga parte per conseguibili gli obiettivi fissati dal Ministero. Questa previsione è importante per verificare se i tagli ipotizzati vanno nella direzione della standardizzazione proposta in questo lavoro oppure in direzione contraria. Nel seguito viene illustrata la metodologia adottata e i risultati ottenuti.

#### **4.1. La metodologia**

Una parte sostanziale del lavoro è rivolta a fornire un quadro dello *status quo* cioè di quale sarà la distribuzione dei docenti sul territorio nell'anno scolastico 2011/2012 nell'ipotesi di mancata attuazione del decentramento. Si tratta di valutazioni che rispondono alla volontà di individuare più scenari in grado di semplificare quale sarà la distribuzione delle risorse scolastiche nei prossimi anni. A questo fine, nel seguito si fornisce sia una previsione della consistenza regionale del personale docente non di sostegno che incorpora le disposizioni legislative già approvate (che prevedono consistenti riduzioni di personale) sia una stima del fabbisogno di personale nel caso di assenza di questi provvedimenti.

Successivamente si procede a standardizzare le dotazioni regionali di personale estendendo il metodo utilizzato da Biagi e Fontana (2009). Mentre in quel lavoro si standardizza la dotazione di personale partendo da una situazione di fatto già consolidata e conosciuta, quella dell'anno scolastico 2007/2008, per la quale sono disponibili tutti i principali parametri (alunni, classi, organici e personale) qui si applica quel modello a partire da una situazione che deve essere prevista. La situazione di partenza per la standardizzazione è lo scenario basato sulla sola evoluzione della demografia e delle iscrizioni senza tenere conto dei provvedimenti adottati nell'ambito della riforma Gelmini. La metodologia adottata per la standardizzazione, differisce da quella adottata in Biagi e Fontana (2009) anche per altri aspetti sostanziali che verranno descritti in seguito.

##### **4.1.1. La dotazione regionale di personale docente non di sostegno nell'a.s. 2011/2012 sulla base della riforma Gelmini**

Nell'attuale assetto del sistema scolastico, la dotazione di personale è determinata secondo il seguente schema: indicato con  $A_{it}$  il totale degli alunni che devono iscriversi alla classe  $i$  nell'anno  $t$  e con  $d_i$  la dimensione media delle classi, con  $T_{it}^o$  il numero degli insegnanti ordinari, si ha che:

$$T_{it}^o = \beta_t \cdot \left[ \gamma_i \cdot \frac{A_{it}}{d_i} \right] \quad (1)$$

dove  $\gamma_i$  è il numero di posti/cattedre necessarie per coprire una classe e  $\beta_t$  è un fattore che consente di trasformare il fabbisogno di posti/cattedre in fabbisogno di personale nell'anno  $t$ .

Questa formulazione vale per ciascuna Regione ma vale anche per un generico Comune o Provincia considerando valori medi.

In questa sede non si stima la dotazione di personale di sostegno poiché questa è sostanzialmente legata al riconoscimento dell'handicap da parte delle autorità sanitarie locali. In mancanza di regole diverse sul riconoscimento e di informazioni sulle tipologie di handicap che consentirebbe di standardizzare il ricorso al personale di sostegno, qualsiasi standardizzazione finisce per non avere alcun senso.

Nel prevedere la dotazione di personale che sarà assegnato a ciascuna Regione negli anni scolastici 2009/2010 e 2010/2011 (quindi senza l'attuazione del federalismo fiscale) occorre stimare tutte le variabili alla destra dell'equazione.

Preliminarmente alla stima degli alunni  $A_{it}$ , occorre conoscere la previsione della popolazione per gli anni 2009, 2010 e 2011. Nei paragrafi seguenti si analizza il metodo di stima adottato per ciascuna di queste variabili.

#### **4.1.1.1. La previsione degli alunni iscritti**

La previsione degli iscritti parte dalla consistenza della popolazione di età 6-18 anni in ciascuna regione al 1° gennaio 2009, 2010 e 2011.

Per quantificare il numero degli alunni per regione e per livello di istruzione si è scelto di rapportare la consistenza degli alunni per ciascun livello di istruzione alla consistenza della popolazione di età teoricamente corrispondente al livello scolastico che dovrebbe aver frequentato nell'anno scolastico 2008/2009 che precede quelli oggetto di stima; anno in cui si conosce sia la consistenza degli alunni sia quella della popolazione. Successivamente questo rapporto è stato utilizzato per stimare, sulla base della popolazione residente prevista dall'Istat per gli anni 2009, 2010 e 2011, gli alunni iscritti nei tre anni scolastici oggetto di previsione. Si è scelto di fare riferimento solo all'ultimo anno disponibile (il 2008/2009) anziché considerare una qualche media di più lungo periodo, poiché questo coglie in modo migliore la tendenza in atto essendo gli anni precedenti condizionati dall'effetto degli anticipi per l'iscrizione alla prima classe della scuola elementare. I risultati appaiono maggiormente in linea con quelli pubblicati nel decreto interministeriale per la determinazione degli organici di diritto per l'anno scolastico 2009/2010.

#### **4.1.1.2. La previsione dell'organico**

Una volta noti gli alunni iscritti in ciascuna regione per ciascun livello di istruzione si procede a stimare il numero di classi. Questo è un elemento necessario per poi quantificare l'organico.

Le classi sono stimate in prima approssimazione applicando alla consistenza degli alunni negli anni scolastici 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012 (distinti per livello di istruzione e per regione), il rapporto alunni/classi  $d_i$  sperimentato in ciascuna regione nell'anno scolastico 2008/2009. In questo modo si ottiene il numero di classi che si avrebbe tenendo conto solo della dinamica demografica e della situazione, di fatto, mediamente sperimentata nell'anno scolastico 2008/2009. Questo rapporto è stato poi corretto per tenere conto dell'aumento della dimensione media delle

classi prospettato dalla riforma Gelmini (un aumento di 0,2 nel 2009/2010 e di un ulteriore 0,1 nel 2010/2011 e nel 2011/2012)<sup>7</sup>.

Una volta determinate le classi per ciascuna regione e livello di istruzione, si è applicato a queste il rapporto medio regionale,  $\gamma_i$ , sperimentato nell'anno scolastico che precede quello oggetto di previsione, tra il numero dei posti/cattedre e il numero delle classi. La dotazione organica per regione e livello di istruzione è stata poi corretta per tenere conto degli altri effetti della riforma Gelmini sulla determinazione degli organici, sulla base della distribuzione territoriale dei fattori su cui tale riforma va ad incidere<sup>8</sup>.

#### **4.1.1.3. La previsione del personale**

Una volta quantificato l'organico, la dotazione di personale è stata stimata sulla base rapporto medio tra il personale assunto per coprire l'organico e la consistenza dell'organico stesso in ciascuna regione (quantificando il fattore  $\beta_i$ ) utilizzando le informazioni disponibili nell'anno scolastico 2008/2009. Questo rapporto è stato applicato (distintamente per livello di istruzione e per regione) all'organico stimato per gli anni oggetto di previsione per ottenere la consistenza complessiva del personale.

Si tenga conto che per personale docente qui non si distingue tra personale con contratto a tempo indeterminato e personale con contratto a tempo determinato (e nell'ambito di questo tra docenti annuali e sino al termine della didattica) in quanto questa distinzione riguarda soltanto la contrattualizzazione del personale ma non il fabbisogno complessivo di docenti.

#### **4.1.2. La dotazione regionale di personale docente non di sostegno nell'a.s. 2011/2012 in assenza dei provvedimenti adottati dal Ministero**

Un passo preliminare rispetto alla definizione della dotazione standard regionale di personale è quello che consiste nella definizione dello scenario di base. Questo è stato elaborato proiettando la consistenza degli alunni, delle classi, degli organici e del personale, per gli anni 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012, in modo da tener conto soltanto delle dinamiche demografiche in atto e quindi escludendo gli effetti degli interventi legislativi adottati dal Ministero per il triennio 2009-2011. Su questo scenario è poi stata effettuata la standardizzazione. Lo scenario descritto è stato elaborato in modo analogo a quanto indicato nel paragrafo precedente ma senza incorporare nelle stime, gli effetti dei provvedimenti legislativi adottati.

---

<sup>7</sup> I contenuti della riforma Gelmini sono indicati nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 (art. 64), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel relativo Piano programmatico di attuazione predisposto dal Miur di concerto con il MEF, nel decreto legge del 1 settembre 2008, n. 137 convertito nella legge 30 ottobre 2008 n. 169 e nel decreto interministeriale di aprile 2009 per l'anno scolastico 2009/2010. Molto sinteticamente, ai fini che qui interessa, l'insieme dei provvedimenti qui citati prevede: l'innalzamento del rapporto alunni/classe di 0,2 nel 2009/2010 e di ulteriori 0,1 per ciascuno dei due anni seguenti attraverso la riformulazione dei criteri di formazione delle classi (superando il decreto ministeriali 331/98); la tendenziale attivazione delle classi prime delle scuole primarie (nel 2009/2010) con un unico docente e funzionanti per un orario settimanale di 24 ore (compatibilmente con le richieste delle famiglie e per questo rimangono attive le altre opzioni di 27 e 30 ore); la riconduzione dell'orario di insegnamento nella scuola secondaria di I grado a 29 ore settimanali dalle 32; la revisione dell'orario obbligatorio di lezione nella scuola secondaria di II grado ad un orario settimanale non superiore a 30 ore; l'insegnamento della lingua inglese affidato ad un insegnante di classe opportunamente specializzato anziché a insegnanti specialisti.

<sup>8</sup> Così l'impatto sugli organici della riforma della seconda lingua comunitaria è stato effettuato sulla base della distribuzione regionale del relativo personale. La riforma dell'orario nella scuola primaria è stata valutata sulla base della distribuzione delle prime classi di scuola primaria, nell'anno 2009/2010 e poi trascinata per gli anni successivi. Per quantificare la riduzione dell'orario nella scuola secondaria di I e II grado si è stimato l'effetto complessivo e lo si è spalmato nei tre anni (2009/2010 - 2011/2012) sulla base delle proporzioni indicate nel Piano programmatico di attuazione.

In particolare, la stima degli alunni iscritti segue il metodo indicato nel paragrafo 3.1.1.1. Le classi sono state stimate applicando alla consistenza degli alunni negli anni scolastici 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012 (distinti per livello di istruzione e per regione), il rapporto alunni/classi  $d_i$  sperimentato in ciascuna regione nell'anno scolastico 2008/2009. Per quantificare l'organico si è applicato al numero di classi stimato, il rapporto medio regionale,  $\gamma_i$ , sperimentato nell'anno scolastico che precede quelli oggetto di previsione, tra il numero dei posti/cattedre e il numero delle classi. Sempre sulla base delle informazioni disponibili nell'anno scolastico 2008/2009, si è stimato il fattore  $\beta_i$  come rapporto medio tra il personale assunto per coprire l'organico e la consistenza dell'organico stesso in ciascuna regione. Questo rapporto è stato applicato all'organico stimato per gli anni oggetto di previsione per ottenere la consistenza complessiva del personale. In questo modo si ottiene la dotazione di docenti che si sarebbe avuta tenendo conto solo della dinamica demografica e della situazione, di fatto, mediamente sperimentata nell'anno scolastico 2008/2009.

#### **4.1.3. La definizione della dotazione standard regionale di docenti non di sostegno per l'a.s. 2011/2012**

Una volta ottenuto il fabbisogno di personale docente non di sostegno in assenza dei provvedimenti del Miur, la standardizzazione consiste nell'individuare valori standard dei soli parametri  $d_i$ ,  $\gamma_i$  e  $\beta_i$  della (1) poiché la consistenza degli alunni per gli anni 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012 continua ad essere quella stimata secondo la metodologia definita nel paragrafo 4.1.2.. L'applicazione di questi parametri alla consistenza degli alunni, come nella (1), consente di ottenere la dotazione standard di personale a livello regionale.

##### **4.1.3.1. La dimensione delle classi $d_i$**

Il rapporto della Commissione tecnica per la finanza pubblica, riprendendo altri lavori svolti in precedenza, standardizzava la dimensione delle classi semplicemente facendo riferimento a valori medi (di alunni/classi, posti o cattedre/classi, personale/cattedra o posto) distinti per ordine di istruzione calcolati con riferimento ad alcune regioni, le più virtuose, ed applicava questo valore a tutte le altre regioni per standardizzare la dotazione di personale. Questo metodo, a fronte della grande semplicità di calcolo, presenta lo svantaggio di non riuscire a tenere conto delle situazioni particolari che caratterizzano i diversi contesti. La dimensione delle classi è influenzata da fattori di tipo legislativo e territoriale di cui occorre tenere conto nella stima della dotazione standard di personale.

Per queste ragioni si preferisce riprendere la metodologia sviluppata in Biagi e Fontana (2009) che consente di stimare la dimensione standard delle classi con un approccio econometrico tenendo conto di tutti i fattori territoriali in grado di incidere, potenzialmente, sulla dimensione delle classi a livello locale<sup>9</sup>. In particolare, questa metodologia che opera su dati medi (distinti per livello di

---

<sup>9</sup> Qui si utilizza un modello generale che viene stimato distintamente per ciascun livello di istruzione. Il modello generale utilizzato in Biagi e Fontana (2009) è il seguente:

$$y_i = \alpha + \sum_j \beta_j x_{ji} + \varepsilon_i$$

dove la variabile dipendente  $y_i$  è il logaritmo del rapporto alunni/classi rilevato nell'anno scolastico 2007/2008, mentre il vettore delle  $x_{ji}$  include tutti fattori potenzialmente in grado (per i quali vi siano dati disponibili) di condizionare il numero di alunni per classe. Tali fattori sono: il logaritmo naturale della densità demografica, quello del rapporto tra superficie (in Km quadrati) e numero di plessi, il logaritmo naturale della popolazione in età scolastica

istruzione) comunali per la primaria e la secondaria di I grado e su valori medi provinciali per la secondaria di II grado, consente di determinare valori standard della dimensione media delle classi a livello comunale/provinciale e quindi, sulla base della (1), il numero standard di classi da costituire. Poiché la metodologia richiede l'utilizzo di microdati (relativi a alunni e classi) per singolo Comune e Provincia, questa può essere applicata solo sull'ultimo anno di cui si dispone di tali informazioni: l'anno scolastico 2008/2009. La proiezione della consistenza delle classi standard a livello regionale per gli anni 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012 è stata ottenuta applicando alle classi stimate per questi anni nello scenario base (tenendo conto della sola dinamica demografica, determinate nel modo precisato nel paragrafo 4.1.2) il rapporto tra classi standard stimate (aggregate a livello regionale) per l'anno scolastico 2008/2009 e classi effettive costituite nello stesso anno.

#### **4.1.3.2. La quantificazione dell'organico standard (e quindi del fattore $\gamma_i$ )**

Come si è accennato, le norme in materia di ordinamenti scolastici consentono di individuare automaticamente il fabbisogno di ore di insegnamento frontale da coprire per i diversi insegnamenti partendo dalle classi. Questo fabbisogno di ore è poi aggregato in modo da determinare il numero di cattedre. Si tenga conto però che il numero complessivo di cattedre costituito può variare, per area territoriale, a parità di monte ore di insegnamento frontale, in relazione ai seguenti elementi:

- la diversa numerosità relativa delle classi per indirizzo di studio (nella secondaria di II grado): i diversi indirizzi di studio prevedono un diverso numero di insegnamenti e quindi di cattedre da costituire. Questo implica che a parità del numero di classi costituite, due aree territoriali possono presentare un diverso fabbisogno di cattedre in relazione alle diverse scelte di iscrizione compiute dagli alunni;
- il ricorso al tempo pieno/prolungato (nella scuola primaria e secondaria di I grado): questo è distribuito in modo non omogeneo sul territorio nazionale e ciò implica un diverso fabbisogno di posti/cattedre a parità di classi;
- la "densità di scuole" sul territorio: poiché gli insegnamenti in ciascuna classe sono molteplici, in relazione al modo in cui l'orario-cattedra si combina con le ore di insegnamento, può essere necessario costituire un numero maggiore o minore di cattedre per coprire tutte le ore di insegnamento. Questo problema è legato alla distribuzione delle scuole sul territorio e alla possibilità/impossibilità di costituire cattedre su più scuole in modo compatibile con l'attività di

---

(laddove quest'ultima è definita in relazione al tipo di scuola), una dummy per i Comuni montani, una per le piccole isole e il logaritmo della quota di alunni disabili sul totale degli alunni iscritti. Queste dummies sono state incluse dal momento che è lo stesso legislatore a prevedere un loro effetto sulla formazione delle classi. Il logaritmo del rapporto tra popolazione in età scolastica (che cambia a seconda del livello scolastico) e della superficie geografica del Comune (o della Provincia) ha la funzione di cogliere gli effetti della densità demografica (consideriamo i termini di primo e secondo grado). Ci si attende che, a parità di tutto il resto, una maggiore densità demografica agevoli la costituzione di classi con un numero maggiore di alunni. La variabile costituita dal logaritmo del rapporto tra superficie geografica e il numero di plessi è un indicatore della distribuzione della rete scolastica sul territorio (anche in questo caso si considerano i termini di primo e secondo grado). E' probabile che un aumento di tale rapporto (cioè il fatto che aumenti l'area servita da un solo plesso) tenda ad avere un effetto positivo sulla quota di alunni per classe. Infine, un aumento della popolazione (a parità di densità e di rete scolastica) potrebbe indurre un aumento del numero di alunni per classe. Accanto a queste variabili, sono state inserite una serie di dummies regionali che hanno la funzione di catturare eventuali differenze sistematiche tra regioni. Tali differenze potrebbero essere dovute a diverse direttive, e quindi preferenze, degli uffici regionali nella costituzione delle classi oppure all'effetto sistematico di altre variabili non osservabili e comunque non incluse nell'analisi. Di questi fattori occorre tenere conto nella fase di stima per specificare correttamente il modello - che corrisponde alla fase di analisi positiva - ma nella costruzione dello standard - cioè nella fase normativa -, si è scelto di fare riferimento al parametro registrato nella regione più virtuosa (cioè la regione con il parametro migliore) perché se avessimo applicato i coefficienti propri stimati per ciascuna regione avremmo permesso che, in certe regioni e a parità di tutte le altre variabili esplicative, il numero di alunni per classe potesse essere maggiore che in altre. Il modello sopra descritto è stato stimato con OLS.

insegnamento. Per queste ragioni è possibile che scuole secondarie in aree poco urbanizzate richiedano, a parità di classi e tipologia di insegnamenti, un numero di cattedre maggiore;  
- l'attivazione delle sperimentazioni (che spesso richiedono l'attivazione di cattedre aggiuntive).  
Contrariamente a quanto fatto da Biagi e Fontana (2009), qui si fornisce una stima econometrica numero di posti/cattedre necessari per coprire gli insegnamenti prescritti per una classe al fine di standardizzare econometricamente anche il fattore  $\gamma_i$ .

La standardizzazione del numero di cattedre per classe è stata eseguita, a partire dai dati dell'anno scolastico 2008/2009, su base provinciale aggregando poi i valori a livello regionale. La stima è stata ottenuta distintamente per ciascun livello di istruzione. Alla primaria e alla secondaria di I grado, il rapporto cattedre/classi effettivo è stato regredito sulla quota di classi a tempo pieno/prolungato sul totale e sul numero di plessi scolastici per km<sup>2</sup> e poi sono state aggiunte le dummy regionali. Per la secondaria di II grado, il rapporto cattedre/classi è stato messo in relazione con la quota di classi per ciascun indirizzo di studi e le dummy regionali.

#### ***4.1.3.3. La quantificazione della dotazione di personale standard (e quindi del fattore $\beta_i$ )***

Una volta disponibile l'organico, la dotazione di personale è ottenuta applicando il fattore  $\beta_i$  al numero di cattedre. Se tutti i docenti fossero presenti nella classe assegnata,  $\beta_i = 1$  e il fabbisogno di docenti sarebbe pari al numero di posti/cattedre costituite. In realtà, tale valore è sempre maggiore di 1 perché parte del personale a tempo indeterminato è esonerato dalla funzione docente per aspettative (per infermità o per motivi di famiglia), congedi di maternità, utilizzazioni in compiti diversi ma connessi con la scuola (ad esempio distacchi presso associazioni professionali o altri istituzioni pubbliche), assegnazione a compiti diversi da quelli di istituto (ad esempio per lo svolgimento di attività parascolastiche di assistenza e vigilanza sanitaria, di attività di servizio sociale scolastico o di attività connesse alla rieducazione dei minorenni, corsi di istruzione per adulti, ecc.), svolgimento di funzioni vicarie, distacchi sindacali, collocazioni fuori ruolo insegna in scuole italiane all'estero, partecipa ad attività di studio, ricerca e consulenza tecnica presso altre amministrazioni statali o enti pubblici italiani o stranieri, sono assegnatari di borse di studio. Inoltre, per talune classi di concorso e in determinate aree territoriali il personale a tempo indeterminato può essere in esubero.

Questo fattore è stimato, per ciascuna regione, pari a quello determinato nell'anno scolastico 2008/2009, ultimo anno di cui si conosce tale rapporto.

In questo modo si riesce a tenere conto degli eventuali esuberi di personale, degli esoneri dall'insegnamento e anche della fecondità (che, vista la massiccia presenza femminile tra i docenti, può rappresentare un elemento di differenziazione non trascurabile in termini di assenze per maternità), fattori questi che possono assumere valori anche molto diversi a livello territoriale. Va aggiunto che in questo modo non si incorpora nello standard il diverso livello di assenteismo che si rileva a livello territoriale in quanto questo si riferisce ad assenze brevi per malattia che non richiedono una ulteriore assegnazione di personale docente.

## **4.2. I risultati**

La consistenza degli alunni prevista per l'a. s. 2010/2011 sarà molto vicina a quella dell'anno scolastico 2008/2009 ma muta la distribuzione per livelli di istruzione. La scuola primaria prosegue la tendenza in aumento degli alunni iscritti contrariamente a quanto accade nella scuola secondaria di II grado. Territorialmente si nota una diminuzione degli alunni nelle regioni meridionali ed un aumento nelle regioni del Nord e del Centro. Nell'anno 2011/2012 si conferma la dinamica di

crescita degli alunni nella scuola primaria che si sposta anche alla secondaria di I grado mentre è ancora più accentuata la riduzione degli alunni nella scuola secondaria di II grado.

Tabella 5: stima della consistenza degli alunni per gli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012. Variazioni percentuali rispetto all'anno scolastico 2008/2009.

Regione	Variazione % del numero di alunni previsti rispetto all'a.s. 2008/2009							
	A.s. 2010/2011				A.s. 2011/2012			
	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale
Piemonte	2,7	3,9	1,2	2,5	4,3	6,0	1,9	3,9
Lombardia	2,9	4,1	0,6	2,4	4,7	5,8	1,4	3,8
Liguria	1,1	1,4	-0,4	0,6	2,5	1,5	-0,2	1,2
Veneto	2,3	5,1	1,0	2,5	3,8	6,8	1,8	3,9
Friuli	3,0	3,9	-0,3	2,0	4,8	5,5	0,6	3,4
Emilia Romagna	5,7	6,2	2,5	4,6	8,5	8,8	3,6	6,8
<b>NORD</b>	<b>3,1</b>	<b>4,4</b>	<b>1,0</b>	<b>2,7</b>	<b>5,0</b>	<b>6,3</b>	<b>1,8</b>	<b>4,2</b>
Toscana	4,1	4,0	0,1	2,5	6,5	5,6	0,1	3,8
Umbria	3,9	2,3	-0,1	2,0	6,0	4,2	-0,2	3,2
Marche	2,2	3,0	-0,7	1,2	3,8	4,5	-1,1	2,1
Lazio	3,3	0,2	-0,7	1,0	5,7	0,8	-1,5	1,7
<b>CENTRO</b>	<b>3,4</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>5,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>2,5</b>
Abruzzo	0,1	-1,3	-2,8	-1,4	1,0	-1,4	-4,2	-1,7
Molise	-3,4	-3,7	-3,7	-3,6	-4,8	-3,2	-6,0	-5,0
Campania	-1,7	-4,1	-4,8	-3,5	-2,6	-5,1	-7,4	-5,1
Puglia	-2,8	-2,6	-4,3	-3,4	-3,8	-3,3	-6,7	-4,8
Basilicata	-2,0	-3,9	-6,8	-4,5	-3,2	-4,9	-9,6	-6,3
Calabria	-2,2	-4,4	-6,5	-4,5	-2,5	-5,8	-9,1	-6,0
Sicilia	-1,3	-4,8	-5,0	-3,6	-1,6	-5,8	-7,9	-5,1
Sardegna	0,6	-4,0	-6,2	-3,3	0,4	-4,0	-9,2	-4,6
<b>SUD</b>	<b>-1,7</b>	<b>-3,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-4,7</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,0</b>
<b>ITALIA</b>	<b>1,3</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,0</b>

Tabella 6: fabbisogno di personale docente previsto per l'anno scolastico 2011/2012 rispetto al 2008/2009, incorporando gli effetti della riforma Gelmini.

Regione	Fabbisogno di personale docente previsto per l'a.s. 2011/2012 incorporando gli effetti dei provvedimenti adottati dal Miur per il triennio 2009-2011				Variazione % del fabbisogno di personale previsto per l'a.s. 2011/2012 rispetto a quello effettivo dell'a.s. 2008/2009			
	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale
	Piemonte	18.958	12.187	16.244	47.389	-6,4	-8,4	-8,7
Lombardia	42.614	26.256	32.886	101.756	-5,1	-9,2	-8,3	-7,2
Liguria	5.780	3.749	5.322	14.851	-7,7	-12,0	-9,5	-9,4
Veneto	21.111	14.708	18.557	54.376	-7,8	-4,2	-7,7	-6,8
Friuli	5.094	3.368	4.967	13.429	-6,3	-6,0	-8,4	-7,0
Emilia Romagna	18.065	11.121	16.361	45.547	-2,8	-4,4	-6,9	-4,7
<b>NORD</b>	<b>111.622</b>	<b>71.389</b>	<b>94.337</b>	<b>277.348</b>	<b>-5,7</b>	<b>-7,3</b>	<b>-8,1</b>	<b>-6,9</b>
Toscana	14.556	9.602	14.761	38.919	-5,0	-5,2	-9,2	-6,7
Umbria	3.482	2.419	3.728	9.629	-6,9	-7,9	-9,6	-8,2
Marche	6.172	4.387	6.878	17.437	-8,1	-6,7	-10,5	-8,7
Lazio	24.459	15.984	22.655	63.098	-4,4	-8,2	-12,0	-8,2
<b>CENTRO</b>	<b>48.669</b>	<b>32.392</b>	<b>48.022</b>	<b>129.083</b>	<b>-5,3</b>	<b>-7,1</b>	<b>-10,8</b>	<b>-7,8</b>
Abruzzo	5.020	3.789	5.503	14.312	-10,9	-11,1	-14,6	-12,4
Molise	1.236	1.101	1.592	3.929	-16,8	-16,1	-16,3	-16,4
Campania	24.465	21.487	27.289	73.241	-14,9	-13,9	-16,0	-15,0
Puglia	16.210	12.539	19.730	48.479	-15,5	-13,5	-16,0	-15,2
Basilicata	2.618	2.054	3.120	7.792	-14,4	-16,9	-18,8	-16,9
Calabria	8.977	7.490	10.409	26.876	-13,9	-19,3	-18,0	-17,1
Sicilia	22.151	18.866	23.767	64.784	-13,6	-16,0	-16,6	-15,4
Sardegna	6.638	5.263	7.639	19.540	-11,5	-15,4	-18,8	-15,6
<b>SUD</b>	<b>87.315</b>	<b>72.589</b>	<b>99.049</b>	<b>258.953</b>	<b>-14,1</b>	<b>-15,0</b>	<b>-16,6</b>	<b>-15,3</b>
<b>ITALIA</b>	<b>247.606</b>	<b>176.370</b>	<b>241.408</b>	<b>665.384</b>	<b>-8,8</b>	<b>-10,6</b>	<b>-12,3</b>	<b>-10,6</b>

Il fabbisogno di personale che incorpora gli effetti della riforma Gelmini, nell'anno scolastico 2011/2012, diminuisce complessivamente del 10,6% rispetto all'anno scolastico 2008/2009.

Diminuisce molto incisamente nella scuola secondaria di II grado (-12,3%) anche per effetto della diminuzione demografica e nella scuola secondaria di I grado (-10,6%). Anche nella scuola primaria, si ha una diminuzione consistente del -8,8% e ancora più incisiva se si considera che gli alunni sono previsti, nello stesso periodo, in aumento del 2,3%. Le regioni del Sud sono quelle che vedono diminuire maggiormente la dotazione di docenti (-15,3%) mentre al Nord si ha la contrazione minore. Il confronto tra la tabella 6 e la 7, indicano anche dove saranno concentrati maggiormente i tagli previsti dalla riforma Gelmini al netto della dinamica demografica: la scuola secondaria di I grado è quella che sopporterà i maggiori oneri seguita a brevissima distanza dalla scuola primaria mentre 2 punti percentuali in meno è lo sforzo che verrà richiesto alla secondaria di II grado. Al netto delle dinamiche demografiche saranno le regioni del Nord a sopportare gli effetti maggiori della razionalizzazione approvata (soprattutto alla secondaria di I grado). Le regioni del Centro e del Sud subiranno i medesimi tagli percentuali.

Tabella 7: fabbisogno di personale docente previsto per l'anno scolastico 2011/2012 rispetto al 2008/2009 tenendo conto della dinamica demografica ma in assenza degli effetti della riforma Gelmini.

Regione	Fabbisogno di personale docente previsto per l'a.s. 2011/2012 in assenza dei provvedimenti adottati per il triennio 2009-2011				Variazione % del fabbisogno di personale previsto per l'a.s. 2011/2012 rispetto a quello effettivo dell'a.s. 2008/2009			
	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale
Piemonte	21.139	14.113	18.127	53.379	4,3	6,0	1,9	3,9
Lombardia	46.990	30.593	36.349	113.932	4,6	5,8	1,4	3,9
Liguria	6.418	4.326	5.864	16.608	2,5	1,5	-0,2	1,3
Veneto	23.770	16.388	20.462	60.620	3,8	6,8	1,8	3,9
Friuli	5.702	3.781	5.453	14.936	4,8	5,5	0,6	3,4
Emilia Romagna	20.169	12.654	18.193	51.016	8,5	8,8	3,6	6,8
<b>NORD</b>	<b>124.188</b>	<b>81.855</b>	<b>104.448</b>	<b>310.491</b>	<b>4,9</b>	<b>6,2</b>	<b>1,8</b>	<b>4,2</b>
Toscana	16.325	10.690	16.273	43.288	6,5	5,6	0,1	3,8
Umbria	3.964	2.737	4.119	10.820	6,0	4,2	-0,2	3,1
Marche	6.976	4.912	7.600	19.488	3,8	4,5	-1,1	2,0
Lazio	27.034	17.537	25.354	69.925	5,7	0,8	-1,5	1,7
<b>CENTRO</b>	<b>54.299</b>	<b>35.876</b>	<b>53.346</b>	<b>143.521</b>	<b>5,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>2,5</b>
Abruzzo	5.686	4.206	6.172	16.064	1,0	-1,4	-4,2	-1,7
Molise	1.413	1.271	1.789	4.473	-4,9	-3,1	-6,0	-4,9
Campania	28.002	23.670	30.101	81.773	-2,6	-5,1	-7,4	-5,1
Puglia	18.448	14.017	21.909	54.374	-3,8	-3,3	-6,7	-4,9
Basilicata	2.959	2.350	3.473	8.782	-3,2	-4,9	-9,7	-6,3
Calabria	10.171	8.737	11.540	30.448	-2,5	-5,8	-9,1	-6,0
Sicilia	25.226	21.150	26.230	72.606	-1,6	-5,8	-7,9	-5,2
Sardegna	7.533	5.972	8.550	22.055	0,4	-4,0	-9,2	-4,7
<b>SUD</b>	<b>99.438</b>	<b>81.373</b>	<b>109.764</b>	<b>290.575</b>	<b>-2,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>-7,6</b>	<b>-5,0</b>
<b>ITALIA</b>	<b>277.925</b>	<b>199.104</b>	<b>267.558</b>	<b>744.587</b>	<b>2,4</b>	<b>0,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,1</b>

La tabella 8 riporta i risultati dell'esercizio di standardizzazione. Il fabbisogno di personale derivante dall'applicazione della procedura nel 2011/2012 risulterebbe ridotto del 12,9% di quello registrato nell'anno scolastico 2008/2009. Si tratta di un valore più elevato di quanto stimato in applicazione della riforma Gelmini. Primaria e secondaria di I grado sono i livelli che nella standardizzazione sconterebbero i tagli maggiori (-14,4% entrambe). Le regioni del Sud subirebbero una riduzione del personale superiore a tre volte quella delle regioni del Nord e più del doppio di quella delle regioni del Centro. Al netto dell'effetto della demografia (incorporato nella previsione riportata nella tabella 7) le differenze tra aree sono minori ma comunque consistenti.

Tabella 8: fabbisogno di personale docente standard previsto per l'anno scolastico 2011/2012. Valori assoluti e variazioni percentuali rispetto al 2008/2009.

Regione	Fabbisogno di personale docente standard (stimato con riferimento alla regione più virtuosa) per l'a.s. 2011/2012 calcolato a partire dal fabbisogno previsto in assenza dei provvedimenti adottati per il triennio 2009-2011				Variazione % del fabbisogno di personale standard per l'a.s. 2011/2012 rispetto a quello effettivo dell'a.s. 2008/2009			
	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale	Primaria	Sec I grado	Sec II grado	Totale
Piemonte	17.948	12.566	16.180	46.694	-11,4	-5,6	-9,1	-9,1
Lombardia	39.705	28.063	35.644	103.412	-11,6	-2,9	-0,6	-5,7
Liguria	5.542	3.956	5.789	15.287	-11,5	-7,2	-1,5	-6,8
Veneto	20.871	14.788	18.900	54.559	-8,8	-3,6	-6,0	-6,5
Friuli	5.035	3.371	4.868	13.274	-7,4	-5,9	-10,2	-8,1
Emilia Romagna	17.083	11.480	17.487	46.050	-8,1	-1,3	-0,4	-3,6
<b>NORD</b>	<b>106.184</b>	<b>74.224</b>	<b>98.868</b>	<b>279.276</b>	<b>-10,3</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,6</b>	<b>-6,3</b>
Toscana	14.316	9.393	14.931	38.640	-6,6	-7,2	-8,2	-7,4
Umbria	3.668	2.434	3.940	10.042	-1,9	-7,3	-4,5	-4,3
Marche	6.507	4.398	7.307	18.212	-3,2	-6,4	-4,9	-4,7
Lazio	21.748	15.715	22.908	60.371	-15,0	-9,7	-11,0	-12,2
<b>CENTRO</b>	<b>46.239</b>	<b>31.940</b>	<b>49.086</b>	<b>127.265</b>	<b>-10,0</b>	<b>-8,4</b>	<b>-8,8</b>	<b>-9,1</b>
Abruzzo	5.054	3.453	5.735	14.242	-10,2	-19,0	-11,0	-12,8
Molise	1.166	959	1.689	3.814	-21,5	-26,9	-11,2	-18,9
Campania	23.009	18.338	27.586	68.933	-20,0	-26,5	-15,1	-20,0
Puglia	13.991	11.177	19.679	44.847	-27,1	-22,9	-16,2	-21,5
Basilicata	2.407	1.703	3.352	7.462	-21,3	-31,1	-12,8	-20,4
Calabria	8.751	6.336	10.082	25.169	-16,1	-31,7	-20,6	-22,3
Sicilia	19.396	16.185	22.840	58.421	-24,4	-27,9	-19,8	-23,7
Sardegna	6.033	4.628	7.890	18.551	-19,6	-25,6	-16,2	-19,8
<b>SUD</b>	<b>79.807</b>	<b>62.779</b>	<b>98.853</b>	<b>241.439</b>	<b>-21,5</b>	<b>-26,5</b>	<b>-16,8</b>	<b>-21,1</b>
<b>ITALIA</b>	<b>232.230</b>	<b>168.943</b>	<b>246.807</b>	<b>647.980</b>	<b>-14,4</b>	<b>-14,4</b>	<b>-10,3</b>	<b>-12,9</b>

## **Bibliografia**

Biagi F. e Fontana A. *Fabbisogni standard per l'istruzione: problematiche e stime*, in Finanza pubblica e Istituzioni, Rapporto ISAE 2009.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *La revisione della spesa pubblica, Rapporto intermedio*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, novembre 2007.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *La revisione della spesa pubblica, Rapporto 2008*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, giugno 2008.

Fontana A., *La rete scolastica: un modello per il numero di studenti per classe nella scuola primaria e secondaria di I grado*, XX Conferenza della Società italiana di economia pubblica, Pavia, 2008.

Corradini e De Sanctis, *Istruzione e sistemi di finanziamento (accentramento versus decentramento) in L'attuazione del federalismo*, Rapporto ISAE 2006.

Invalsi-Mipa, *Analisi della spesa per istruzione*, Rapporto finale Aspis III, 2005.

Ministero dell'Economia e delle Finanza e Ministero della Pubblica Istruzione, *Quaderno bianco sulla scuola*, Agosto 2007.

Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2007/2008*, Dipartimento per la programmazione - Direzione generale per gli studi e la programmazione e per i sistemi informativi.

Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola in cifre 2007*. Direzione generale per gli studi e la programmazione e per i sistemi informativi, 2008.

## **APPENDICE: La spesa per istruzione dei diversi livelli di governo**

In quanto segue si fornisce un quadro della spesa sostenuta dai principali finanziatori: Stato, Regioni, Enti locali e famiglie. Trascurando per il momento i finanziamenti di altri soggetti quali: le imprese, gli istituti senza scopo di lucro, le organizzazioni internazionali e gli altri soggetti esteri. La spesa è riportata, per quanto possibile, con un'articolazione per livello di istruzione, per categoria economica e per regione in modo da evidenziare le differenze esistenti tra aree territoriali. Nel seguito, le risorse spese sono quantificate a consuntivo sia in termini di impegni sia in termini di pagamenti. Tradizionalmente si ritiene che la stima degli impegni sia più vicina al concetto di competenza economica e quindi più utile nel fornire un quadro della spesa. In verità però, la quantificazione degli impegni lascia non pochi interrogativi aperti: non attribuisce agli anni cui si riferiscono, gli arretrati o le una tantum corrisposte a seguito del rinnovo contrattuale limitando la possibilità di valutare l'evoluzione della spesa similmente a quanto avviene con i pagamenti; inoltre, per molte spese discrezionali (non riferibili al personale) l'impegno rappresenta più un obiettivo programmatico che spesso non viene realizzato che un effettiva obbligazione di spesa già assunta. Per cui gli impegni scontano gli stessi problemi di comparabilità nel tempo dei pagamenti ma rappresentano in modo meno veritiero le spese sostenute. Per tale ragione la riforma del bilancio in discussione in parlamento, esprime una netta preferenza verso la contabilità finanziaria. Come sia, non è questa la sede per approfondire questo tema, ma nella fase della quantificazione della spesa pubblica complessiva per istruzione si è preferito fare riferimento ai pagamenti effettuati piuttosto che agli impegni.

Per alcuni enti pubblici finanziatori si riesce a fare riferimento alla definizione di funzione Cofog e ai suoi sotto aggregati<sup>10</sup>. Questa consente di distinguere la spesa per istruzione da quella che è destinata ad altri impieghi e consente altresì di distinguere, nell'ambito della funzione istruzione, la spesa per i diversi livelli di istruzione e per le altre finalità. Dal 1999 il bilancio dello Stato si è uniformato al sistema dei conti europeo (SEC 95) ed è quindi disponibile sia la classificazione economica (di tutta la spesa dello Stato) sia quella funzionale. In realtà però se la classificazione economica è abbastanza consolidata quella funzionale non è ancora soddisfacente soprattutto nella disaggregazione per sottofunzioni. I bilanci delle Regioni e quelli degli enti locali non sono uniformati al SEC95 per cui per questi enti la ricostruzione della spesa per istruzione segue le classificazioni utilizzate dai rispettivi bilanci che non sempre sono coerenti con gli obiettivi di questo lavoro e peraltro non sempre sono redatti con i medesimi criteri.

### ***STATO***

L'amministrazione statale è la principale finanziatrice del sistema scolastico in quanto oltre ad essere il centro delle decisioni politiche, organizzative e amministrative è il datore di lavoro di quasi la totalità del personale che lavora nella scuola (sono escluse solo alcune figure di sostegno all'integrazione degli alunni stranieri che sono presenti in alcuni grandi Comuni) che costituisce la fonte di spesa maggiore per il sistema scolastico. Inoltre, attraverso gli Uffici scolastici regionali il Ministero dell'istruzione si occupa anche a livello territoriale della gestione della scuola.

La tabella A1 riporta la spesa statale complessiva per l'istruzione distintamente per sottofunzione Cofog nel periodo 2005-2007. Il valore elevato della spesa nel 2006 è connesso agli oneri derivanti dal rinnovo del contratto di lavoro poiché arretrati e incrementi a regime sono stati contabilizzati in quell'anno. Come si è accennato, la ripartizione per sottofunzioni è tutt'altro che rappresentativa della realtà. Infatti, la spesa per studente si ripartisce tra i livelli Cofog in modo apparentemente irragionevole: la scuola primaria e quella superiore presentano un ammontare di spesa identico, pur

---

<sup>10</sup> La classificazione Cofog (Classification of the Functions of Government) è una classificazione delle funzioni di governo, articolata su tre livelli gerarchici (rispettivamente denominati Divisioni, Gruppi e Classi), per consentire, tra l'altro, una valutazione omogenea delle attività delle Pubbliche Amministrazioni svolte dai diversi Paesi europei.

essendo noto che i docenti della scuola superiore percepiscono una retribuzione più alta e che l'organizzazione della didattica richiede un maggior numero di docenti per classe. La ragione di ciò è riconducibile da un lato a fattori oggettivi (la presenza di istituti comprensivi che operano su più livelli di istruzione) dall'altro a difficoltà derivanti dalla gestione "duale" del personale che è organizzato, reclutato e gestito dal Ministero dell'istruzione ma, nei fatti, pagato dal Ministero dell'economia. Questa divisione i compiti rende da sempre molto complessa la quantificazione della spesa per il personale e soprattutto la sua coincidenza con la consistenza numerica del personale. Per questa ragione il Ministero dell'istruzione ha sempre calcolato la spesa per livelli di istruzione partendo dalla spesa media complessiva. L'analisi per sottofunzioni della spesa statale va quindi considerata con cautela. Un dato che emerge dall'analisi della tabella A1 è che la quasi totalità della spesa per istruzione è allocata nei quattro livelli di istruzione tradizionali (oltre all'università) mentre poco è destinato all'istruzione post-secondaria e alla ricerca così come sono relativamente limitate le risorse spese per l'amministrazione generale dell'istruzione (includere nella voce 'istruzione non altrimenti classificabile').

Nell'ambito dell'amministrazione statale sono diversi i Ministeri che si occupano di istruzione come mostra la tabella A2. Come è normale, la quota maggiore della spesa per istruzione è erogata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sul cui bilancio finisce la spesa per il personale del Ministero e delle scuole (tabella A4b). A causa delle aggregazioni e disaggregazioni succedutesi negli ultimi anni tra l'amministrazione dell'istruzione (il Ministero dell'istruzione in senso stretto) e l'amministrazione dell'università (il Ministero per l'università e la ricerca) i dati non sempre risultano comparabili negli anni. A questo fine la tabella A2 riporta in nota la componente di spesa che in qualche modo può essere attribuita all'amministrazione dell'università<sup>11</sup> per gli anni 2005 e 2006, anni in cui era stato costituito un unico Ministero. Accanto al Miur operano anche altri Ministeri che attuano programmi variamente finalizzati all'educazione. Il Ministero degli affari esteri è tra quelli che finanziano annualmente l'istruzione degli italiani all'estero e la cooperazione culturale; il Ministero dell'economia e delle finanze finanzia principalmente interventi per il diritto allo studio e le infrastrutture scolastiche; il Ministero delle infrastrutture finanzia alcuni interventi per l'edilizia scolastica; il Ministero delle comunicazioni destina le sue risorse all'istruzione superiore che attiene alle sue competenze (ha finanziato l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione che oggi è passato sotto la competenza del Ministero dello Sviluppo economico). La spesa dei ministeri diversi dal Miur è come si nota, sistematicamente di importo piuttosto limitato relativamente al complesso della spesa statale (per istruzione).

Per avere un quadro della spesa statale disaggregata per Regione si può fare riferimento a diverse fonti: la spesa statale regionalizzata (prodotta dalla Ragioneria generale dello Stato) e i conti pubblici territoriali (prodotti dal Ministero dello sviluppo economico). Le due fonti presentano però un problema comune: la regionalizzazione dei flussi finanziari è basata sulla localizzazione dei pagamenti. Questo criterio non può essere considerato utile per quantificare l'ammontare delle risorse statali destinate ai territori per due ragioni:

- lo sfasamento tra la localizzazione effettiva del personale (che rappresenta gran parte della spesa statale per istruzione) e quella in cui avviene il pagamento è molto elevata;
- alcune regioni di più grandi dimensioni (principalmente il Lazio) vedono attribuirsi al proprio territorio anche la spesa statale che non è diretta a finanziare il servizio sul proprio territorio (la spesa diretta del Miur o dell'Invalsi nella regione Lazio, ad esempio).

Se si tiene conto che la spesa dei Ministeri diversi dall'istruzione è di importo complessivamente limitato, si può quantificare la spesa per Regione direttamente dal bilancio del Miur attraverso l'analisi per centri di responsabilità. Tra questi infatti vi sono gli Uffici scolastici regionali che

---

<sup>11</sup> Questa componente è stata stimata sulla base della spesa assegnata al centro di responsabilità del Ministero che si è occupato della gestione dell'università. Per quanto questa costituisca una approssimazione ragionevole non rappresenta un dato ufficiale.

costituiscono l'articolazione del Ministero sul territorio e quindi gestiscono le risorse statali nelle diverse Regioni.

Nel bilancio del Ministero vi è quindi una naturale allocazione delle risorse che facilita la ripartizione della spesa finanziata dallo Stato al livello regionale come si può notare dalla tabella A3. Tra gli uffici scolastici mancano quelli relativi ad alcune Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano) che gestiscono il sistema scolastico in modo autonomo per cui l'amministrazione statale direttamente non effettua alcuna spesa in quelle aree. La spesa di queste autonomie è inserita nella paragrafo Regioni.

**Tabella A1: spesa dello Stato per istruzione per sottofunzione di spesa (milioni)**

<b>Anno</b>	<b>Funzione di spesa</b>	<b>Impegni</b>	<b>Pagamenti totali</b>
2005	Istruzione prescolastica e primaria	18.008	18.027
	<i>Istruzione prescolastica</i>	4.803	4.810
	<i>Istruzione primaria</i>	13.205	13.217
	Istruzione secondaria	22.052	22.103
	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	8.792	8.813
	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	13.260	13.290
	Istruzione post-secondaria non superiore	420	418
	Istruzione superiore	7.884	7.789
	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	15	15
	Istruzione non altrimenti classificabile	1.062	759
	<b>Totale istruzione</b>	<b>49.441</b>	<b>49.112</b>
2006	Istruzione prescolastica e primaria	20.720	20.801
	<i>Istruzione prescolastica</i>	5.559	5.562
	<i>Istruzione primaria</i>	15.161	15.239
	Istruzione secondaria	26.007	25.680
	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	10.107	10.162
	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	15.900	15.518
	Istruzione post-secondaria non superiore	409	410
	Istruzione superiore	7.630	7.617
	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	10	10
	Istruzione non altrimenti classificabile	1.073	697
	<b>Totale istruzione</b>	<b>55.848</b>	<b>55.216</b>
2007	Istruzione prescolastica e primaria	20.468	20.428
	<i>Istruzione prescolastica</i>	4.709	4.748
	<i>Istruzione primaria</i>	15.759	15.680
	Istruzione secondaria	22.129	22.254
	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	8.991	9.019
	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	13.138	13.236
	Istruzione post-secondaria non superiore	93	101
	Istruzione superiore	7.996	8.140
	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	21	22
	Istruzione non altrimenti classificabile	1.114	789
	<b>Totale istruzione</b>	<b>51.821</b>	<b>51.734</b>

Fonte: Rendiconto generale dello Stato, vari anni.

Ai fini della regionalizzazione, come si nota dalla tabella A3, per avere un dato della spesa statale per Regione, rimane solo un problema di imputazione ai territori di una parte della spesa gestita dai Dipartimenti del Ministero ma effettivamente da questi assegnata a livello locale. La componente più rilevante, nel 2007, è allocata al Dipartimento per la programmazione (quindi non ripartita per Ufficio scolastico regionale) e riguarda due fondi che il Ministero assegna direttamente alle istituzioni scolastiche. Si tratta del fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni

scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi (capitolo 1203) e il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (capitolo 1204). Questi due fondi si riferiscono alla spesa per:

- le supplenze brevi e saltuarie;
- i compensi e le indennità pagate al personale per il miglioramento dell'offerta formativa (quelle legate allo sviluppo dell'autonomia scolastica e pagate direttamente dalle scuole);
- le scuole sedi di esami di Stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore e degli esami di idoneità per l'abilitazione all'esercizio della libera professione;
- la fruizione della mensa da parte del personale docente nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado.

La spesa complessiva per questi due fondi nel 2007 è stata pari, in termini di pagamenti, a 2.952 milioni di euro e nel paragrafo la spesa pubblica per regione e indicatori di spesa la quota assegnata a ciascuna regione, così come è stata ripartita dal Dipartimento per la programmazione del Miur, è sommata alla spesa degli uffici scolastici regionali.

Nella tabella A3, le aree con la spesa statale maggiore (Lombardia, Campania, Sicilia e Lazio) sono quelle dove maggiore è il numero di studenti poiché i dati di spesa assoluti non consentono una comparazione.

**Tabella A2: Spesa dello Stato per istruzione per Ministero di competenza (milioni)**

Anno	Ministero	Stanziamen- to Iniziale di Competenza	Stanziamen- to Definitivo di Competenza	Impegni	Pagamenti totali
2005	Pubblica istruzione, univ. e ricerca sc.		49.134	49.347	48.975
	Affari esteri		99	93	95
	Economia e delle finanze		31	0	40
	Infrastrutture		1	1	1
	Comunicazioni		1	1	1
	<b>Totale</b>			<b>49.265</b>	<b>49.441</b>
2006	Pubblica istruzione		51.924	55.106	54.951
	Affari esteri		109	102	105
	Economia e delle finanze				14
	Infrastrutture		0	0	1
	Comunicazioni		1	1	1
	Università e ricerca		641	638	145
<b>Totale</b>			<b>52.675</b>	<b>55.848</b>	<b>55.216</b>
2007	Pubblica istruzione		44.338	43.271	43.010
	Affari esteri		112	103	103
	Economia e delle finanze		1	1	5
	Infrastrutture		0	0	0
	Comunicazioni		1	0	1
	Università e ricerca		8.561	8.446	8.616
<b>Totale</b>			<b>53.012</b>	<b>51.821</b>	<b>51.734</b>
2008	Pubblica istruzione	42.015			
	Affari esteri	103			
	Economia e delle finanze	1			
	Infrastrutture	0			
	Comunicazioni	0			
	Università e ricerca	8.098			
<b>Totale</b>	<b>50.218</b>				
2009	Istruzione, università e ricerca	52.781			
	Economia e finanze	120			
	<b>Totale</b>	<b>52.901</b>			

Fonte: Rendiconto generale dello Stato, vari anni e bilancio di previsione per il 2008 e 2009.

\* Nel 2005 e nel 2006 (per i primi 6 mesi) la spesa del Ministero della Pubblica istruzione include anche quella universitaria (nel 2005 e nel 2006, questa è stata pari rispettivamente a 8,8 e 8,3 mld circa per gli impegni e 8,5 e 8,4 mld per i pagamenti)

Tabella A3: Spesa del Ministero della Pubblica Istruzione per centro di responsabilità, nel 2007 (milioni)

Centro di Responsabilita (CDR)	Impegni	Pagamenti totali
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	12	12
Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	3.380	3.179
Dipartimento per l'istruzione	432	461
Ufficio scolastico regionale per la Lombardia	5.304	5.397
Ufficio scolastico regionale per il Piemonte	2.564	2.609
Ufficio scolastico regionale per la Liguria	866	878
Ufficio scolastico regionale per il Veneto	2.805	2.858
Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna	2.237	2.276
Ufficio scolastico regionale per il Friuli VG	746	752
Ufficio scolastico regionale per la Toscana	2.143	2.167
Ufficio scolastico regionale per l'Umbria	576	581
Ufficio scolastico regionale per il Lazio	3.494	3.529
Ufficio scolastico regionale per le Marche	1.027	1.039
Ufficio scolastico regionale per il Molise	260	263
Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo	923	942
Ufficio scolastico regionale per la Puglia	3.143	3.188
Ufficio scolastico regionale per la Campania	4.912	4.964
Ufficio scolastico regionale per la Basilicata	546	548
Ufficio scolastico regionale per la Calabria	1.912	1.924
Ufficio scolastico regionale per la Sardegna	1.292	1.301
Ufficio scolastico regionale per la Sicilia	4.122	4.161
<b>Totale Ministero</b>	<b>42.696</b>	<b>43.030</b>

Fonte: Rendiconto generale dello Stato 2007.

Tabella A4: Retribuzioni al personale della scuola per area professionale e tipo di contratto nel 2005 (milioni)

Area professionale	Tipologia di contratto				Totale
	A tempo indeterminato	A tempo determinato		Totale	
		di cui: incarico annuale	di cui: incarico non annuale		
Dirigenti scolas.	568				568
Docenti	24.595	1.210	1.990	3.200	27.795
ATA	4.372	1.337	154	1.491	5.863
Pers. educativo	55	7	3	10	65
<b>Totale</b>	<b>29.590</b>	<b>2.534</b>	<b>2.146</b>	<b>4.701</b>	<b>34.290</b>

Fonte: Miur.

Tabella A4b: Spesa del Ministero dell'istruzione per centri di responsabilità e per categorie economiche 2007 (milioni)

Centri di responsabilità	Categoria economica	Impegni	Pagamenti totali
<b>Uffici centrali</b>	Redditi da lavoro dipendente	2.324	2.212
	Consumi intermedi	1.304	1.202
	Trasf. corr. ad Amm. Pubbliche	4	4
	Trasf. corr. a imprese	5	5
	Trasf. corr. a famiglie e istit. sociali private	120	120
	Imposte pagate sulla produzione	3	4
	Interessi passivi e redditi da capitale	0	0
	Altre uscite correnti	3	45
	Poste correttive e compensative	8	0
	Totale spese correnti	3.771	3.591
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1	11
	Contributi agli investimenti	52	50
	Contributi agli investimenti ad imprese	0	0
	Altri trasf. In c/capitale	0	0
	Totale spese in conto capitale	53	61
<b>Totale spesa uffici centrali</b>		<b>3.824</b>	<b>3.652</b>
<b>Uffici scolastici regionali</b>	Redditi da lavoro dipendente	35.843	36.136
	Consumi intermedi	120	216
	Trasf. corr. ad Amm. Pubbliche	0	0
	Trasf. corr. a imprese	526	602
	Trasf. corr. a famiglie e istit. sociali private	1	1
	Imposte pagate sulla produzione	2.342	2.379
	Interessi passivi e redditi da capitale	3	2
	Altre uscite correnti	15	14
	Totale spese correnti	38.850	39.350
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	22	27
	Contributi agli investimenti ad imprese	0	1
Totale spese in conto capitale	22	28	
<b>Totale spesa uffici scolastici regionali</b>		<b>38.872</b>	<b>39.377</b>

Fonte: Rendiconto generale dello Stato 2007.

## REGIONI

Per spesa delle regioni si intende la spesa per istruzione delle Amministrazioni regionali. La fonte migliore per conoscere questa spesa sono i bilanci degli Enti. Le Regioni hanno modelli di bilancio diversi tra loro e quindi non immediatamente comparabili. L'Istat procede ad una riclassificazione di tipo economico delle voci ma non fornisce più (dal 2000) l'analisi della spesa per funzioni.

L'unica altra fonte disponibile su dati di consuntivo sono i Conti pubblici territoriali che rielaborano i bilanci delle Regioni. Per la spesa regionale non presentano controindicazioni particolari<sup>12</sup> al loro utilizzo. Non è però disponibile un dettaglio per livello di istruzione (sottofunzione Cofog) e quindi il dato complessivo include anche la spesa per l'università. Dalla spesa per istruzione i CPT escludono però sia la formazione professionale che viene considerata in una funzione diversa sia la spesa per ricerca e sviluppo per l'istruzione. I dati sono disponibili solo in termini di pagamenti e non anche di impegni

In questo lavoro sono riportati i dati di spesa che risultano dai bilanci delle Regioni riclassificati sulla base dei codici con cui li ha classificati l'Istat sino al 2000 per ottenere la disaggregazione

<sup>12</sup> I CPT assegnano a ciascuna regione la spesa della rispettiva Amministrazione regionale. In questo caso la regionalizzazione è 'naturale' diversamente dal caso in cui si vuole conoscere la spesa statale per regione.

funzionale. Questi dati includono la spesa delle regioni per istruzione e diritto allo studio ed escludono la spesa per la formazione professionale e quella per servizi culturali.

Tabella A5: Spesa delle Regioni per istruzione scolastica e diritto allo studio nel 2007 (migliaia di euro)

REGIONE	SPESA CORRENTE		SPESA IN CONTO CAPITALE		TOTALE	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Piemonte	97.080	77.853	9.121	6.469	106.202	84.322
Lombardia	138.764	143.563	43.510	51.707	182.274	195.270
Veneto	52.109	57.809	35.933	15.549	88.042	73.358
Friuli	27.212	27.821	10.526	10.226	37.738	38.046
Liguria	29.461	26.250	1.409	1.400	30.870	27.650
Emilia Romagna	66.334	64.189	4.345	3.383	70.679	67.572
Toscana	94.646	107.153	27.994	17.749	122.640	124.901
Umbria	26.095	25.795	1.048	375	27.143	26.170
Marche	22.891	23.993	0	0	22.891	23.993
Lazio	56.233	16.156	1.688	11.414	57.922	27.570
Abruzzo	38.465	27.200	6.800	6.280	45.265	33.479
Molise	5.518	3.829	1.131	1.175	6.649	5.005
Campania	113.344	92.677	12.442	6.086	125.786	98.764
Puglia	87.984	91.474	7.339	0	95.323	91.474
Basilicata	9.789	7.745	4.929	6.215	14.717	13.960
Calabria	37.549	42.682	3.796	4.246	41.345	46.927
Sicilia	206.016	216.574	49.362	6.246	255.378	222.820
Sardegna	76.768	70.124	37.340	40.025	114.109	110.150
<b>Totale</b>	<b>1.186.258</b>	<b>1.122.886</b>	<b>258.714</b>	<b>188.546</b>	<b>1.444.972</b>	<b>1.311.431</b>

Fonte: elaborazioni sui bilanci delle Regioni

La spesa delle Regioni per istruzione riguarda:

- l'assistenza scolastica<sup>13</sup>, competenza che fu assegnata dal D.P.R. 616/77 (di attuazione dell'originario testo costituzionale);
- i contributi alle scuole non statali (competenza assegnata dal decreto legislativo del 31 marzo 1998 n. 112, in attuazione della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997 n. 59, la cosiddetta "legge Bassanini");
- la ripartizione dei fondi per la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori tra i Comuni della regione (competenza assegnata dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448);
- diverse tipologie di interventi, integrativi dell'intervento statale, provinciale o comunale, adottati autonomamente dalle Regioni per fronteggiare esigenze particolari avvertite a livello territoriale. Si tratta dei numerosi provvedimenti adottati da alcune Regioni per l'integrazione degli alunni portatori di handicap, per il miglioramento delle strutture scolastiche, ecc.. Questi interventi trovano legittimazione nell'esercizio della competenza legislativa integrativa o di attuazione di leggi statali prevista dal testo originario della Costituzione (potere di emanazione di norme secondarie).

Larga parte della spesa regionale è effettivamente trasferita agli Enti locali. La tabella A6 indica che dei circa 1,3 miliardi di pagamenti complessivi, i trasferimenti costituiscono la principale voce economica nell'ambito della spesa per istruzione (circa 1 miliardo). Un problema di questi dati è la presumibile sottostima della spesa per il personale. La ragione di ciò è che, come per i Comuni e le Province, alcune ragionerie delle Regioni imputano la spesa per il personale nella funzione

<sup>13</sup> L'assistenza scolastica riguarda tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi.

‘amministrazione generale’ mentre altre riescono ad assegnarlo alle funzioni cui si riferisce. Da sottolineare una consistente differenza tra le somme impegnate e pagate in conto capitale che lascia immaginare un forte incremento delle risorse per ristrutturare la rete scolastica nei prossimi anni.

Tabella A6: Spesa delle Regioni per istruzione scolastica e diritto allo studio per categoria economica nel 2007 (migliaia di euro)

	<i>Impegni</i>	<i>Pagamenti</i>
<b>SPESE CORRENTI</b>		
Personale	49.381	47.802
Beni e servizi	21.542	24.772
Trasferimenti	1.111.620	1.046.458
Altro	3.716	3.853
<b>TOTALE</b>	<b>1.186.258</b>	<b>1.122.886</b>
<b>SPESE IN C/CAPITALE</b>		
Beni immobili	59.407	34.432
Beni mobili	2.115	5.249
Trasferimenti	195.964	147.651
Altro	1.228	1.213
<b>TOTALE</b>	<b>258.714</b>	<b>188.546</b>

Fonte: elaborazioni sui bilanci delle Regioni

## **PROVINCE**

La spesa per istruzione delle Province è facilmente rintracciabile dai certificati di conto consuntivo che riportano, secondo uno schema unico per tutte le Province, le voci più rilevanti del bilancio. Questi forniscono sia dati di competenza sia di cassa e un’articolazione della spesa sia per funzione (e alcune sottofunzioni) sia per categoria economica.

La spesa delle Province si riferisce all’edilizia scolastica e ad alcune spese di gestione delle strutture di scuola secondaria di secondo grado (quelle spese che non sono di competenza delle scuole stesse: lavagne, sedie, computer e bollette telefoniche, elettriche e dell’acqua ma non le pulizie) e alla formazione professionale. La tabella A8, infatti, mostra che le maggiori voci economiche di spesa sono le spese per immobili e per prestazioni di servizi (visto che la struttura dell’amministrazione provinciale è piuttosto limitata le amministrazioni tendono a esternalizzare i servizi piuttosto che a produrli internamente) seguite dagli affitti (utilizzo di beni di terzi) e dai trasferimenti. I trasferimenti si riferiscono in misura maggiore alla formazione professionale. Per quanto riguarda quest’ultima tipologia di intervento, l’ammontare delle risorse spese dalle Province è piuttosto differenziato a livello territoriale essendo legato alla tipologia di deleghe ricevute dalle Amministrazioni regionali e all’ammontare delle risorse trasferite a questo scopo. In alcune Regioni queste sono piuttosto estese mentre in altre è la Regione a gestire gran parte degli interventi. La tabella A8 indica l’ammontare speso dalle Province per la formazione professionale disaggregato per categoria economica. La tabella 7 riporta invece la serie storica della sola spesa per l’istruzione secondaria di II grado<sup>14</sup>, che dai primi anni 2000 è cresciuta di circa un quarto in termini nominali anche se tra il 2004 e il 2006 la spesa complessiva è rimasta sostanzialmente la stessa. Questo è

<sup>14</sup> Come precisato all’inizio, dalla spesa per istruzione si è esclusa quella per la formazione professionale. I conti consuntivi delle Province riportano accanto al totale di spesa per la funzione istruzione, la disaggregazione in istruzione scolastica secondaria e formazione professionale. La somma della spesa per le due voci non coincide con il totale. Questo è attribuibile a problemi di contabilizzazione. Poiché in questo lavoro si è interessati soltanto alla voce istruzione secondaria per evitare che queste risultasse sottostimata si è riproporzionata la spesa delle due voci (istruzione secondaria e formazione professionale) in modo che la loro somma sia pari al totale di spesa per la funzione istruzione. La tabella 7 e la 8 riportano questi valori.

dovuto principalmente agli effetti della maggiore rigidità dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno. A livello regionale, non tutte le Province mostrano questo andamento generale. Nei 6 anni considerati le Province liguri hanno quasi dimezzato la spesa per istruzione mentre quelle del Lazio, della Calabria e del Veneto sono cresciute di oltre il 60%. Nel 2007, l'aumento della spesa complessiva è riconducibile ad un aumento della spesa delle Province di Lazio, Calabria, Campania, Toscana e Molise rispetto all'anno precedente mentre le Province del Piemonte e dell'Abruzzo mostrano la riduzione più consistente

Tabella A7: Spesa delle Province per istruzione scolastica (pagamenti in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	80	80	113	116	109	114	94
Lombardia	183	198	211	219	219	224	225
Liguria	27	22	19	18	19	17	14
Veneto	85	97	116	112	121	136	137
FriuliVG	32	33	37	30	31	37	34
Emilia R	89	105	87	100	108	108	107
Toscana	64	63	77	72	59	68	79
Umbria	18	17	14	17	14	14	13
Marche	32	30	33	32	34	43	38
Lazio	107	112	144	157	137	149	180
Abruzzo	32	34	31	37	34	35	29
Molise	8	9	8	7	8	8	10
Campania	129	112	136	129	129	156	175
Puglia	83	92	87	91	92	113	109
Basilicata	14	14	15	18	16	18	20
Calabria	52	56	67	87	71	75	85
Sicilia	137	148	155	145	153	134	135
Sardegna	22	25	26	25	25	27	27
<b>Italia</b>	<b>1.194</b>	<b>1.245</b>	<b>1.376</b>	<b>1.414</b>	<b>1.381</b>	<b>1.474</b>	<b>1.510</b>

Fonte: Certificati di conto consuntivo vari anni, ISTAT.

Tabella A8: Spesa delle Province per istruzione per categoria economica nel 2007 (pagamenti in milioni di euro)

	Istruzione secondaria	Formazione professionale
<b>SPESE CORRENTI</b>		
Personale	33	90
Beni consumo	19	4
Prestazioni di servizi	404	345
Utilizzo beni di terzi	150	11
Trasferimenti correnti	137	397
Int.passivi e oneri finanziari	136	1
Imposte e tasse	4	6
Oneri straordinari	5	0
Ammort.di esercizio	-	-
<b>TOTALE CORRENTE</b>	<b>887</b>	<b>854</b>
<b>SPESE IN C/CAPITALE</b>		
Acquisiz.beni immobili	576	7
Espropri e servitù onerose	3	-
Acquisti beni e realizzazioni in economia	4	0
Utilizzo beni di terzi per real. In economia	-	0
Acquisti di beni mobili, macchine e attrezzature	24	3
Incarichi professionali esterni	6	0
Trasferimenti di capitali	10	14
Prtecipaz. azionarie	0	-
Confer. di capitale	0	0
Concessioni di crediti e anticipazioni	-	4
<b>TOTALE CAPITALE</b>	<b>623</b>	<b>28</b>
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>1.510</b>	<b>882</b>

Fonte: Certificati di conto consuntivo, ISTAT.

## COMUNI

La spesa comunale per istruzione è riportata, come nel caso delle Province, dai certificati di conto consuntivo. Questi forniscono sia dati di competenza sia di cassa e un'articolazione della spesa sia per funzione (e alcune sottofunzioni) sia per categoria economica.

La spesa dei Comuni si riferisce all'edilizia scolastica, ad alcune spese di gestione delle strutture di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado (quelle spese che non sono di competenza delle scuole stesse: lavagne, sedie, computer e bollette telefoniche, elettriche e dell'acqua ma non le pulizie) e alla spesa per l'assistenza scolastica, trasporto, mense e altri servizi tra cui il sostegno agli alunni portatori di handicap.

La tabella A10 mostra che le categorie economiche di spesa più rilevanti riguardano infatti, le prestazioni di servizi (che indica che la modalità prevalente di fornitura di servizi di trasporto e mensa scolastica è basata sull'esternalizzazione dei servizi piuttosto che la produzione *in house*), l'acquisizione di beni immobili (che include la spesa per ristrutturazioni) e la spesa per il personale che si riferisce alle spese relative al personale delle amministrazioni comunali che gestisce l'erogazione dei servizi per istruzione e al personale messo a disposizione delle scuole per l'integrazione degli alunni portatori di handicap e degli immigrati.

La spesa complessiva dei Comuni per istruzione scolastica mostra andamenti simili a quelli che caratterizzano la spesa complessiva dei Comuni. La spesa è cresciuta in misura consistente sino al 2004 per poi stabilizzarsi nel periodo 2005-2007 in concomitanza della maggiore stringenza dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno. Nel 2007, solo i Comuni del Lazio, della Basilicata e del Friuli mostrano un tasso di crescita positivo.

Tabella A9: Spesa dei Comuni per istruzione (pagamenti in milioni)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	490	410	505	518	533	535	537
Lombardia	1.106	900	1.132	1.209	1.212	1.203	1.175
Liguria	160	136	172	169	169	173	162
Veneto	403	317	477	464	480	486	481
FriuliVG	131	91	132	143	150	147	153
Emilia Romagna	550	431	567	633	621	631	598
Toscana	375	321	429	445	444	453	440
Umbria	75	58	81	82	81	82	83
Marche	140	113	147	165	160	160	162
Lazio	558	510	615	665	678	687	765
Abruzzo	101	77	103	112	119	118	109
Molise	22	16	22	24	29	27	24
Campania	371	261	397	428	400	397	387
Puglia	223	182	256	245	257	256	257
Basilicata	52	40	55	56	56	52	57
Calabria	135	94	127	122	128	127	128
Sicilia	327	253	340	352	355	361	359
Sardegna	119	88	119	128	149	150	145
ITALIA	5.338	4.298	5.675	5.961	6.019	6.045	6.024

Fonte: Certificati di conto consuntivo vari anni, ISTAT.

Tabella A10: Spesa dei Comuni per istruzione per categoria economica nel 2007 (milioni di euro)

	<i>Impegni</i>	<i>Pagamenti</i>
<b>SPESE CORRENTI</b>		
Personale	1.262	1.226
Beni consumo	337	335
Prestazioni di servizi	2.206	2.034
Utilizzo beni di terzi	72	72
Trasferimenti	724	676
Int.passivi e oneri finanziari	244	247
Imposte e tasse	58	55
Oneri straordinari	7	9
Ammort.di esercizio	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>4.911</b>	<b>4.654</b>
<b>SPESE IN C/CAPITALE</b>		
Acquisiz.beni immobili	1.136	1.214
Espropri e servitù onerose	6	5
Acquisti beni e realizzazioni in economia	11	15
Utilizzo beni di terzi per real. In economia	7	6
Acquisti di beni mobili, macchine e attrezzature	92	92
Incarichi professionali esterni	13	11
Trasferimenti di capitali	27	20
Prtecipaz. Azionarie	1	1
Confer. Di capitale	1	2
Concessionidi crediti e anticipazioni	4	3
<b>TOTALE</b>	<b>1.296</b>	<b>1.370</b>

Fonte: Certificati di conto consuntivo.

Tabella A11: Spesa dei Comuni e delle Province per livello di istruzione scolastica e per categoria economica nel 2007 (pagamenti in milioni di euro)<sup>15</sup>

	Comuni			Province	
	Scuola infanzia	Scuola primaria	Scuola sec. I grado	Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	Scuola sec. II grado
<b>SPESE CORRENTI</b>					
Personale	615	67	4	440	33
Beni consumo	40	79	34	179	19
Prestazioni di servizi	220	317	204	1.273	404
Utilizzo beni di terzi	17	17	16	19	150
Trasferimenti	155	47	46	403	137
Int.passivi e oneri finanziari	42	109	57	27	136
Imposte e tasse	29	4	0	21	4
Oneri straordinari	1	2	1	4	5
Ammort.di esercizio	0	0	0	0	-
<b>TOTALE</b>	<b>1.120</b>	<b>642</b>	<b>362</b>	<b>2.366</b>	<b>887</b>
<b>SPESE IN C/CAPITALE</b>					
Acquisiz.beni immobili	242	568	294	76	576
Espropri e servitù onerose	1	2	1	0	3
Acquisti beni e realizzazioni in economia	4	7	3	1	4
Utilizzo beni di terzi per real. In economia	1	3	2	0	-
Acquisti di beni mobili, macchine e attrezzature	18	23	12	38	24
Incarichi professionali esterni	2	5	3	1	6
Trasferimenti di capitali	8	4	3	3	10
Prtecipaz. Azionarie	0	0	0	1	0
Confer. Di capitale	1	0	0	1	0
Concessionidi crediti e anticipazioni	0	3	0	0	-
<b>TOTALE</b>	<b>277</b>	<b>616</b>	<b>318</b>	<b>121</b>	<b>623</b>
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>1.397</b>	<b>1.258</b>	<b>680</b>	<b>2.487</b>	<b>1.510</b>

Fonte: Certificati di conto consuntivo, ISTAT.

### **SPESA NELLA REGIONE VALLE D'AOSTA E NELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**

Per la regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano i dati di spesa sono stati tratti dai dati di bilancio pubblicati dagli stessi enti (senza utilizzare quindi le fonti indicate in precedenza). Come mostra la tabella A11b si presentano non omogenei dal punto di vista dell'anno di riferimento e del criterio di registrazione (per la Provincia autonoma di Trento i dati si riferiscono solo agli impegni). Inoltre, per la Provincia di Bolzano è disponibile solo il dato consolidato di spesa per istruzione riferito a tutti gli enti pubblici della Provincia.

Per i Comuni della Valle d'Aosta non sono disponibili i dati di spesa disaggregati per funzione e quindi non è possibile riportare la spesa di questi Comuni per istruzione. Si tenga conto però che la

<sup>15</sup> La tabella A11 riporta la spesa dei Comuni e delle Province disaggregata per sottofunzioni di spesa. La somma della spesa per le singole sottofunzioni di spesa dei Comuni non coincide con il totale di spesa delle funzioni ma è di solito inferiore. Questo al pari di quanto già evidenziato per le Province, è attribuibile a problemi di contabilizzazione dei Comuni. In questo caso però, contrariamente a quanto fatto per le Province, non si è proceduto a riproporzionare la spesa per le singole sottofunzioni in modo che il totale sia pari alla spesa per l'istruzione. Questo perché nel caso dei Comuni tutte le sotto funzioni si riferiscono alla spesa per istruzione scolastica come qui è stata considerata e quindi le tabelle 9 e 10 sono costruite sui valori di spesa per istruzione in generale e non su le sottofunzioni.

spesa complessiva dei Comuni della Valle d'Aosta è pari a 180 milioni di euro per cui la spesa per istruzione che si trascura nell'analisi non è particolarmente rilevante.

Tabella A11b: Spesa della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano per istruzione e diritto allo studio.

	Spesa (migliaia di euro)	Anno	Criterio di registrazione
Regione autonoma Valle d'Aosta	133.799	2007	Pagamenti
Provincia autonoma di Bolzano e Comuni della provincia*	858.095	2006	Pagamenti
Provincia autonoma di Trento Comuni della Provincia di Trento	560.293 113.281	2004 2004	Impegni Impegni
Trentino AA	1.531.669		

Fonte: dati di rendiconto.

\* Il dato di spesa si riferisce alla spesa consolidata di tutti gli enti della provincia.

## Un approfondimento: la spesa per le strutture scolastiche

Tra le spese che gli Enti locali sostengono per l'istruzione, si è visto, che le strutture scolastiche sono una voce tutt'altro che irrilevante. Nei bilanci però è solo possibile avere un dettaglio relativo all'acquisizione di beni immobili (che include le ristrutturazioni straordinarie ma non sempre la manutenzione) e alla spesa per gli affitti (che nei bilanci coincide con la spesa relativa all'utilizzo di beni di terzi).

In questo riquadro, utilizzando alcune informazioni tratte dall'anagrafe dell'edilizia scolastica, si fornisce un approfondimento, sulla spesa connessa all'utilizzo degli edifici scolastici, sui cosiddetti oneri figurativi cioè gli oneri che occorrerebbe sostenere per pagare i canoni di affitto relativi agli immobili posseduti che non sono imputati in bilancio e sulla consistenza del patrimonio immobiliare (ad uso scolastico) di proprietà pubblica.

Il numero di edifici riportato nella tabella AA, è ottenuto primariamente dall'anagrafe edilizia ma è stato successivamente corretto per rendere coerenti i dati dell'anagrafe edilizia con i dati a sistema nell'anagrafe delle scuole per l'anno 2005/6 (anno a cui si riferiscono le rilevazioni dell'anagrafe dell'edilizia scolastica). La correzione è stata apportata al numero complessivo degli edifici in alcune Regioni<sup>16</sup> e poi è stata spalmata per Provincia in modo proporzionale al numero di edifici rilevato nell'anagrafe dell'edilizia scolastica.

Per stimare un valore approssimato degli oneri (affitti) connessi all'uso di edifici ai fini scolastici si sono utilizzati i dati relativi alla consistenza, in metri quadri, della superficie coperta delle scuole che esclude la superficie all'aperto e la porzione dedicata alle attrezzature sportive. La stima della superficie è stata ottenuta moltiplicando la superficie coperta media per edificio in ogni Provincia (calcolata come rapporto tra la superficie coperta totale e il numero di edifici che hanno fornito i dati nell'ambito dell'anagrafe dell'edilizia scolastica) per il numero di edifici stimati.

In base all'onerosità o meno dell'utilizzo (disponibile per circa il 70% degli edifici rilevati nell'anagrafe dell'edilizia scolastica) è stato possibile stimare la spesa per affitti sostenuta dagli Enti locali annualmente (nel 2008), prezzando il patrimonio immobiliare ai valori di affitto per l'anno 2008 (secondo semestre) calcolati dall'Agenzia del territorio per gli uffici in stato di conservazione normale nel centro del capoluogo di Provincia (a eccezione di Milano e Roma per i quali si è fatto riferimento a zone periferiche per evitare di attribuire valori troppo elevati alle scuole della

<sup>16</sup> In particolare, in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Puglia e Calabria è stato ridotto il numero di edifici riportato dall'anagrafe dell'edilizia scolastica, mentre in Campania è stato aumentato.

Provincia). Si tratta di valori questi che in qualche modo potrebbero sovrastimare i canoni effettivamente pagati dagli Enti locali. D'altra parte non esistono dati più adeguati<sup>17</sup>. Questa sovrastima in qualche modo è compensata dal fatto che la dimensione di riferimento utilizzata per la stima degli oneri complessivi include solo la superficie coperta ma esclude la superficie delle scuole all'aperto ed esclude anche la quantificazione della parte che riguarda attrezzature sportive che presumibilmente agiscono nel senso di aumentare il valore dell'immobile. L'onerosità indicata nella terza e quarta colonna da sinistra, non è legata soltanto alla proprietà degli edifici scolastici da parte dei Comuni e delle Province. In diversi casi, infatti, gli immobili pur non essendo di proprietà non comportano il pagamento di un canone di locazione (sono i casi in cui gli edifici sono in comodato d'uso gratuito ovvero in uso gratuito).

La seconda colonna da destra riporta la stima degli affitti figurativi per quegli enti che non pagano il canone di locazione. L'ultima colonna da sinistra stima una spesa in euro per studente.

La tabella AA mostra stime per la spesa per affitti che non si discostano molto da i dati che emergono dai conti consuntivi di Comuni e Province (circa 224 milioni di euro nel 2007). In aggregato, la spesa per affitti è stimata pari a 237 milioni di euro, nel 2008, mentre gli affitti figurativi pari a 5,4 miliardi di euro. La spesa per affitti per studente risulta più alta in Calabria, Sicilia e Liguria. Più bassa in Molise, Lombardia, Veneto e Sardegna.

Tabella AA: una stima della spesa per l'utilizzo degli edifici scolastici

Regione	Numero edifici	Onerosità		Stima della spesa per affitti nei casi in cui l'utilizzo è oneroso (milioni)	Stima degli affitti figurativi nei casi in cui l'utilizzo non è oneroso (milioni)	Stima della spesa per affitti nei casi in cui l'utilizzo è oneroso per studente (euro)
		Oneroso	Non oneroso			
Piemonte	3.356	2,2	97,8	11,003	490,169	22
Lombardia	4.806	1,7	98,3	13,265	786,891	12
Veneto	2.769	1,9	98,1	8,115	419,590	14
Friuli VG	1.125	1,5	98,5	2,259	143,822	17
Liguria	984	6,3	93,7	7,674	114,099	46
Emilia R	2.204	4,2	95,8	13,290	300,562	28
Toscana	2.912	4,0	96,0	21,679	518,622	50
Umbria	1.138	2,0	98,0	2,071	102,378	18
Marche	1.393	3,2	96,8	5,913	176,521	28
Lazio	2.736	4,4	95,6	21,012	458,537	29
Abruzzo	1.369	2,4	97,6	2,908	117,673	16
Molise	344	0,6	99,4	0,391	63,314	8
Campania	3.968	5,9	94,1	29,749	477,638	30
Puglia	2.435	5,5	94,5	20,540	349,789	31
Basilicata	820	2,3	97,7	1,548	66,042	16
Calabria	2.219	10,0	90,0	22,305	201,564	69
Sardegna	2.000	1,2	98,8	3,173	253,223	14
Sicilia	4.307	11,5	88,5	50,544	388,928	61
<b>ITALIA</b>	<b>40.885</b>	<b>4,3</b>	<b>95,7</b>	<b>237,440</b>	<b>5.429,364</b>	<b>31</b>

La tabella AB, riporta invece, per la totalità degli edifici scolastici, la ripartizione tra i diversi soggetti pubblici e privati della quota di proprietà degli edifici scolastici.

La gran parte degli edifici scolastici è di proprietà pubblica (il 91,3%). In particolare, sono gli Enti locali a possedere la maggior parte di immobili ad uso scolastico. In Calabria, Lombardia, Puglia e Sicilia si trova la maggiore concentrazione di edifici scolastici non di proprietà pubblica.

<sup>17</sup> Sarebbe possibile con un lungo e complesso lavoro collaborare con l'Agenzia del Territorio per analizzare la banca dati della Sogei che contiene tutti i contratti di locazione depositati. Probabilmente non si arriverebbe a stimare un prezzo per Provincia ma si avrebbe un quadro decisamente più realistico.

Utilizzando i dati dell’Agenzia del territorio sui valori di mercato riferiti a uffici ubicati nel centro della città (ad eccezione di Milano e Roma per i quali si è fatto riferimento a valori relativi a uffici in zona periferica) nel secondo semestre del 2008, si è stimato il valore patrimoniale delle strutture scolastiche nel loro complesso e dello sola parte di proprietà pubblica.

Il valore complessivo è di oltre 104 miliardi mentre la proprietà pubblica vale circa 96 miliardi. Lombardia, Campania e Veneto sono le regioni che detengono il patrimonio immobiliare maggiore. Vale la pena sottolineare come le stime siano da considerare soltanto indicative della consistenza del patrimonio scolastico e delle differenze esistenti tra regioni più che del reale valore patrimoniale.

**Tabella AB: proprietà delle strutture scolastiche e stima del valore patrimoniale**

Regione	Proprietà delle strutture scolastiche			Valore patrimoniale stimato (milioni)	Valore del patrimonio pubblico stimato (milioni)
	Privati o enti religiosi in % del totale	Comuni e Province in % del totale	Altri soggetti pubblici in % del totale		
Piemonte	3,5	95,8	0,7	7.987,125	7.708,536
Lombardia	14,3	77,5	8,2	15.187,448	13.015,240
Veneto	3,0	95,7	1,3	9.960,296	9.657,708
Friuli VG	1,8	96,6	1,6	2.584,408	2.538,166
Liguria	5,4	93,6	0,9	2.475,041	2.340,403
Emilia R	6,8	90,4	2,9	5.927,408	5.526,375
Toscana	8,4	88,8	2,8	8.913,637	8.167,457
Umbria	7,3	90,7	2,0	1.849,788	1.715,048
Marche	3,7	95,4	0,9	3.127,479	3.012,515
Lazio	7,9	88,6	3,5	9.031,211	8.316,328
Abruzzo	2,7	95,2	2,1	2.368,136	2.303,984
Molise	3,1	95,1	1,8	860,015	833,553
Campania	5,4	92,7	2,0	11.196,458	10.594,694
Puglia	12,9	85,4	1,7	6.186,539	5.385,864
Basilicata	4,5	93,3	2,2	1.494,210	1.427,123
Calabria	17,9	79,7	2,4	3.304,811	2.713,024
Sardegna	2,0	95,7	2,3	3.941,827	3.861,954
Sicilia	10,8	87,4	1,8	8.268,942	7.373,579
<b>ITALIA</b>	<b>8,7</b>	<b>88,4</b>	<b>2,9</b>	<b>104.664,779</b>	<b>96.491,553</b>

### **SPESA PRIVATA**

La spesa privata per istruzione si riferisce ai contributi pagati dalle famiglie alle scuole, ai contributi pagati alle scuole dalle imprese e dalle istituzioni senza scopo di lucro e alla spesa che le famiglie sostengono per sostenere l’attività educativa degli alunni (l’acquisto di libri scolastici, le tasse scolastiche, le spese di trasporto, le rette delle scuole private, ecc.). La quantificazione di queste spese, ad eccezione dell’ultima, è possibile solo attraverso l’analisi dei bilanci delle scuole che sono obbligate a contabilizzare qualsiasi contributo ricevuto da privati.

Tabella A12: Spesa media delle famiglie per regione di residenza (milioni)

	2003	2004	2005	2006
Piemonte	703	779	543	621
Valle d'Aosta	18	19	15	21
Lombardia	1.525	1.721	1.279	1.417
Trentino AA	153	211	184	233
Bolzano	83	123	98	156
Trento	70	89	86	78
Veneto	667	587	686	884
FriuliVG	111	182	161	125
Liguria	161	186	239	191
Emilia R	467	663	506	579
Toscana	398	461	414	351
Umbria	139	102	99	91
Marche	181	166	142	125
Lazio	565	513	446	761
Abruzzo	159	242	178	189
Molise	54	45	39	52
Campania	650	627	486	520
Puglia	515	388	448	365
Basilicata	87	84	126	94
Calabria	189	311	263	203
Sicilia	516	431	412	495
Sardegna	219	225	182	182
<b>ITALIA</b>	<b>7.477</b>	<b>7.944</b>	<b>6.846</b>	<b>7.497</b>

Fonte: ISTAT.

L'Istat rileva invece, a livello campionario, le spese private delle famiglie diverse dai contributi alle scuole. La tabella A 12 riporta soltanto questa spesa stimata nell'ambito dell'indagine sui consumi delle famiglie italiane.

Nel 2006, la spesa maggiore è registrata nelle regioni più ricche con le famiglie lombarde in testa seguite da quelle del Veneto, del Lazio, del Piemonte e dell'Emilia Romagna. Chiudono la graduatoria le famiglie del Trentino, del Molise e della Valle d'Aosta.

### **SPESA PUBBLICA PER REGIONE**

In questa sezione si precisa come è stato costruito il quadro integrato della spesa pubblica per istruzione scolastica per regione riportato nella tabella 1 del testo. Il punto di partenza sono i dati riportati nelle pagine precedenti di questa appendice. Il problema maggiore che si pone quando si vuole determinare la spesa complessiva di diversi enti è quello del consolidamento dei flussi finanziari. Poiché nel finanziamento dell'istruzione intervengono diversi livelli di governo, sommando i flussi di spesa di ciascuno è possibile che si conteggi due volte la stessa spesa. Questo avviene quando gran parte della spesa è trasferita. I trasferimenti interistituzionali nell'ambito dell'istruzione, si riferiscono principalmente a:

- una buona parte delle risorse che le Regioni destinano autonomamente all'assistenza scolastica, al diritto allo studio, all'edilizia, ecc., che sono trasferite agli Enti locali che erogano la spesa;
- le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni e da queste agli Enti locali.

A parte il caso delle Regioni, la cui spesa è in larga parte trasferita, i flussi dallo Stato alle Regioni e dallo Stato agli Enti locali non sono particolarmente consistenti.

Esistono due fonti di dati che forniscono un dato consolidato di spesa pubblica per istruzione:

- 1) i dati di contabilità nazionale prodotti dall'Istat. Questi hanno il pregio di essere disaggregati per macro livelli di governo e per livelli di istruzione ma non forniscono un dettaglio regionale. Inoltre, non derivano direttamente dai bilanci degli enti pubblici ma richiedono la riclassificazione e la quantificazione di alcune voci di spesa (ammortamenti, oneri figurativi) essendo redatti secondo i criteri previsti dal SEC95. Questa operazione rende di fatto, impossibile disaggregare i dati Istat per regione e molto complesso il confronto della consistenza complessiva;
- 2) i Conti pubblici territoriali: come già accennato, non sono utili ai fini di questo lavoro, per i problemi di regionalizzazione della spesa statale. Il dato aggregato per il complesso delle Amministrazioni pubbliche include inoltre sia la formazione professionale sia la spesa universitaria e quindi si riferisce ad un concetto più ampio di istruzione di quello qui considerato.

Per queste ragioni si è proceduto alla costruzione di un conto consolidato della spesa per istruzione utilizzando le informazioni riportate nei paragrafi precedenti.

Rispetto alla disaggregazione della spesa statale per uffici scolastici regionali, riportata nella sezione Stato, è stata aggiunta per ciascuna regione, la spesa del Dipartimento per la Programmazione relativa al fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche con esclusione delle spese per stipendi e al fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, che sono pari complessivamente a 2.9151,5 milioni, nella misura in cui il Miur l'ha regionalizzata. Questa operazione non ha riguardato la Valle d'Aosta e il Trentino le cui scuole non essendo gestite dal Miur non hanno ricevuto risorse dal Dipartimento. La spesa statale non regionalizzabile si riferisce alla spesa del Miur per l'Amministrazione centrale, dalla quale sono stati eliminati i trasferimenti a Regioni, Province e Comuni pari a 68,7 milioni<sup>18</sup>, e alla spesa degli altri Ministeri da cui è stata esclusa quella del Ministero delle comunicazioni poiché questa è diretta a finanziare l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione di livello universitario.

Dalla spesa delle Regioni presentata nella rispettiva sezione, sono stati sottratti i trasferimenti. Questi possono essere a famiglie, imprese, Comuni e Province ma non essendo disponibile la disaggregazione per destinatario sono stati eliminati completamente. Si tratta di una approssimazione poiché in questo modo si sono eliminati anche i flussi destinati direttamente alle famiglie. Questi flussi sono comunque di importo molto limitato perché molto più spesso le Regioni trasferiscono risorse agli Enti locali che poi le erogano alle famiglie. La parte più consistente dei trasferimenti regionali è certamente quella destinata agli Enti locali.

Dalla spesa delle Province e dei Comuni complessiva andrebbe sottratta la spesa per trasferimenti ad altri Enti locali, alle Regioni e allo Stato. Nel consolidamento però questi trasferimenti non sono stati sottratti poiché non è disponibile la disaggregazione dei trasferimenti per destinatario ed eliminandoli sarebbero stati eliminati anche i trasferimenti destinati alle famiglie che presumibilmente costituiscono la componente maggiore dei trasferimenti degli Enti locali. In ogni caso, l'ammontare complessivo di risorse trasferite (in termini di pagamenti) dai Comuni sono pari, nel 2007, a 715 milioni circa (11% della spesa per istruzione), un valore non particolarmente rilevante se si considera che questi includono le risorse destinate alle famiglie.

---

<sup>18</sup> I trasferimenti statali agli enti territoriali, nel 2007, riguardano: contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, fondo per iniziative volte all'affermazione della cultura della legalità ed al contrasto delle mafie, sussidi e contributi per il funzionamento e, limitatamente alle regioni a statuto speciale, la manutenzione di palestre e impianti ginnico-sportivo-scolastici, contributi e sussidi ai Comuni per arredamento e iniziative varie a favore della scuola dell'obbligo con particolare riferimento al Mezzogiorno d'Italia, spese per l'attivazione dei piani di edilizia scolastica e per il completamento delle attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici, spese per la gratuità parziale dei libri di testo e spese per il noleggio dei libri scolastici per gli studenti e per i loro genitori, assegnazioni alle strutture formative accreditate per i percorsi e i progetti contro la dispersione scolastica nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione nel quadro di accordi con le singole regioni.

Tabella A13: Spesa pubblica consolidata regionalizzabile per istruzione scolastica per ente erogatore nel 2007 in % del PIL regionale (pagamenti in milioni di euro). Distribuzione regionale.

Regione	Stato	Regioni	Province	Comuni	Totale
Piemonte	2,2	0,0	0,1	0,4	2,8
Valle d'Aosta	-	3,2	- -		3,2
Lombardia	1,8	0,0	0,1	0,4	2,2
Trentino AA	-	4,8	- -		4,8
Veneto	2,1	0,0	0,1	0,3	2,5
Friuli VG	2,3	0,0	0,1	0,4	2,8
Liguria	2,2	0,0	0,0	0,4	2,6
Emilia R	1,8	0,0	0,1	0,4	2,3
Toscana	2,3	0,0	0,1	0,4	2,8
Umbria	2,9	0,0	0,1	0,4	3,3
Marche	2,7	0,0	0,1	0,4	3,2
Lazio	2,3	0,0	0,1	0,5	2,9
Abruzzo	3,7	0,0	0,1	0,4	4,2
Molise	4,5	0,0	0,2	0,4	5,0
Campania	5,6	0,0	0,2	0,4	6,2
Puglia	4,9	0,0	0,2	0,4	5,4
Basilicata	5,4	0,0	0,2	0,5	6,1
Calabria	6,2	0,0	0,3	0,4	6,8
Sardegna	4,2	0,1	0,1	0,4	4,8
Sicilia	5,2	0,1	0,2	0,4	5,9
<b>Totale</b>	<b>2,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>3,4</b>

Fonte: elaborazioni su Rendiconto generale dello Stato, bilanci delle Regioni, conti consuntivi di Comuni e Province.

Tabella A14: rapporti caratteristici nella scuola italiana. Anno scolastico 2007-2008.

Regione	Scuola dell'infanzia				Scuola primaria				Scuola secondaria I grado				Scuola secondaria II grado			
	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni
Piemonte	9,44	24,18	9,18	1,24	11,47	18,31	11,48	2,47	12,33	21,16	13,00	3,35	11,37	20,98	7,71	1,77
Lombardia	9,47	24,77	9,37	1,44	10,96	19,37	10,90	2,59	12,17	21,39	12,57	3,68	10,67	22,03	5,27	1,30
Liguria	9,67	23,66	10,73	1,37	11,39	18,14	12,95	2,61	12,32	21,48	15,54	3,47	10,95	21,22	7,32	1,57
Veneto	9,95	23,73	9,83	1,62	10,50	18,44	10,80	2,39	11,88	21,70	12,34	3,25	10,99	21,65	4,86	1,11
Friuli VG	9,90	22,97	7,06	1,01	11,42	17,53	8,23	1,98	12,54	20,10	11,49	3,06	12,14	20,13	5,73	1,36
Emilia R	9,23	24,33	8,92	1,30	10,57	19,90	12,07	2,44	11,42	22,02	14,28	3,27	11,09	22,19	8,21	2,01
NORD	9,53	24,24	9,28	1,37	10,93	18,92	11,15	2,48	12,04	21,45	12,98	3,43	11,01	21,65	6,26	1,48
Toscana	9,14	24,61	7,91	1,06	10,63	19,24	10,30	2,01	11,41	21,73	12,92	2,78	11,07	21,64	8,00	1,83
Umbria	9,14	23,44	6,80	1,13	10,26	17,37	9,06	1,97	11,90	20,99	10,36	2,74	11,32	20,99	5,69	1,71
Marche	9,21	24,24	9,95	1,58	10,11	18,93	11,59	2,39	11,55	21,34	12,73	2,80	11,08	21,91	7,22	1,67
Lazio	8,83	23,37	10,75	1,70	10,98	19,34	13,66	3,49	11,64	21,18	13,99	4,04	10,59	21,71	6,64	1,78
CENTRO	9,02	23,90	9,35	1,43	10,70	19,09	12,05	2,78	11,58	21,34	13,24	3,41	10,85	21,66	7,05	1,78
Abruzzo	9,45	22,43	7,26	1,52	10,15	17,45	10,09	2,61	11,86	19,96	11,97	3,38	10,60	21,63	7,46	2,28
Molise	10,15	20,52	8,01	0,99	11,15	15,94	10,51	2,08	13,81	19,07	9,61	3,54	11,24	20,78	7,57	2,06
Campania	9,68	22,23	8,04	1,11	10,10	18,36	14,36	2,61	12,05	20,36	14,86	3,30	10,17	22,07	7,74	1,58
Puglia	9,00	22,76	10,55	1,28	9,34	20,15	13,49	2,06	10,95	22,05	13,34	2,63	10,60	21,77	8,86	1,73
Basilicata	10,79	20,22	8,33	1,14	11,45	16,87	10,51	1,69	14,70	18,76	10,93	2,19	11,40	20,66	8,72	1,40
Calabria	10,49	20,33	7,12	1,13	11,25	15,94	9,84	2,15	14,93	18,90	11,40	3,06	11,30	20,27	7,48	1,61
Sicilia	8,61	22,15	10,73	1,28	10,41	18,74	16,10	2,82	13,07	20,64	16,21	3,59	10,95	21,69	10,49	1,96
Sardegna	11,33	20,53	9,11	1,40	11,49	16,75	11,25	2,20	13,93	19,01	11,79	3,13	11,66	20,28	6,54	1,43
SUD	9,47	21,94	9,08	1,23	10,28	18,27	13,55	2,45	12,57	20,41	14,02	3,19	10,74	21,50	8,51	1,73
<b>ITALIA</b>	<b>9,40</b>	<b>23,03</b>	<b>9,20</b>	<b>1,31</b>	<b>10,63</b>	<b>18,69</b>	<b>12,25</b>	<b>2,52</b>	<b>12,18</b>	<b>20,97</b>	<b>13,48</b>	<b>3,32</b>	<b>10,86</b>	<b>21,59</b>	<b>7,40</b>	<b>1,65</b>

Tabella A15: composizione percentuale dei docenti per tipologia di contratto per livello di istruzione e regione. Anno 2007/2008

Regione	Scuola dell'infanzia			Scuola primaria			Scuola sec. I grado			Scuola sec. II grado		
	Docenti indet	Docenti det. Annuale	Docenti det sino al termine della didattica	Docenti indet	Docenti det. Annuale	Docenti det sino al termine della didattica	Docenti indet	Docenti det. Annuale	Docenti det sino al termine della didattica	Docenti indet	Docenti det. Annuale	Docenti det sino al termine della didattica
Piemonte	89,9	5,2	4,9	89,4	3,8	6,8	80,3	4,9	14,9	82,1	2,1	15,8
Lombardia	88,4	4,6	7,1	87,7	3,1	9,1	79,8	3,4	16,8	80,7	2,0	17,2
Liguria	92,4	4,2	3,5	91,9	2,4	5,7	80,7	2,7	16,6	84,0	1,1	14,9
Veneto	89,0	4,3	6,7	89,3	4,3	6,4	78,6	4,8	16,7	81,6	3,3	15,0
Friuli VG	89,6	3,2	7,2	90,0	2,7	7,3	78,7	3,2	18,1	82,1	0,8	17,1
Emilia R	85,3	5,3	9,4	87,6	3,2	9,2	78,4	3,1	18,5	80,4	1,0	18,6
Toscana	87,5	4,3	8,2	90,5	2,6	6,9	79,3	3,3	17,4	81,9	1,5	16,5
Umbria	92,1	4,4	3,5	92,9	2,1	5,0	78,9	3,6	17,4	80,3	1,2	18,5
Marche	91,6	3,4	5,0	91,8	2,0	6,2	80,0	4,7	15,2	83,2	1,7	15,1
Lazio	91,4	4,7	3,9	90,9	2,6	6,5	82,5	3,4	14,1	85,8	2,5	11,6
Abruzzo	95,0	3,1	1,9	96,0	1,1	3,0	82,4	3,1	14,5	88,6	0,7	10,6
Molise	95,7	1,6	2,7	93,3	1,4	5,3	77,9	4,9	17,2	86,2	0,8	13,0
Campania	94,0	3,0	3,0	96,6	0,4	2,9	85,9	3,3	10,8	88,1	2,1	9,8
Puglia	93,6	4,5	1,9	95,9	1,4	2,7	87,1	2,8	10,0	87,9	1,2	10,9
Basilicata	96,1	2,0	2,0	96,7	0,6	2,7	84,4	1,8	13,8	84,2	0,4	15,5
Calabria	98,0	0,5	1,5	97,2	0,4	2,3	82,4	3,5	14,1	86,6	2,0	11,4
Sicilia	94,7	1,8	3,5	94,8	0,7	4,4	84,0	3,1	12,9	88,0	1,5	10,5
Sardegna	93,8	3,1	3,1	92,5	2,7	4,8	82,5	3,5	14,0	85,7	1,3	13,0
<b>ITALIA</b>	91,8	3,7	4,5	91,8	2,3	5,9	82,0	3,5	14,5	84,5	1,8	13,7