

DANIELE CHECCHI ANGELA FERRANTE*

L'ISTRUZIONE

Nel 2003 è iniziato, con l'approvazione della l. n. 53/2003 (meglio nota come «riforma Moratti») contenente la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, un nuovo processo di riforma del sistema scolastico, secondo linee ed indirizzi caratterizzati da una situazione di non continuità con quanto precedentemente avviato. Non si può fare a meno di rilevare che, in occasione della discussione e dell'approvazione della suddetta legge, si è assistito ad una caduta della centralità del Parlamento nell'esercizio del suo potere legislativo e nella sua dialettica interna. Ciò è testimoniato dal fatto che alla Camera il disegno di legge delega è stato blindato e quindi ci si è dovuti necessariamente limitare a ratificare il testo licenziato dal Senato. E' da sottolineare, peraltro, che un evento così importante per il paese, quale è la riforma del sistema scolastico, si è consumato in una sorta di estraneità del mondo della scuola e della cultura. In Francia, al contrario, su iniziativa del Presidente Chirac, è stata nominata una commissione di esperti che, sulla base dei pareri espressi dagli insegnanti, dai genitori e dagli studenti, ha predisposto un Rapporto di cui il Ministro dell'istruzione terrà conto nel

* *Rispettivamente Università degli Studi di Milano e Dipartimento affari economici-Presidenza del Consiglio dei Ministri. Vale l'usuale avvertenza che le considerazioni esposte non necessariamente rispecchiano quelle della Presidenza del Consiglio e in nessun modo possono essere attribuite a detta istituzione.*

momento in cui sarà elaborata la futura riforma dell'istruzione. Occorre tenere sempre nella debita considerazione che l'istruzione scolastica, così come l'ampio ventaglio delle politiche educative, richiedono notevoli investimenti in capitale umano e risorse finanziarie per risultare efficaci, efficienti ed eque. Si tratta di obiettivi ambiziosi la cui realizzazione oggi dovrà passare necessariamente attraverso il più ampio processo di riforma costituzionale (l. n. 3/2001), laddove è stato tracciato un nuovo sistema delle competenze che Stato, Regioni ed Enti locali dovranno esercitare in materia di istruzione e di formazione professionale.

È difficile individuare un obiettivo unitario che abbia ispirato l'emanazione della legge delega 53/2003 (riforma Moratti), in quanto sembrano sovrapporsi diversi piani: innanzitutto l'obiettivo di razionalizzazione delle risorse e relativo contenimento degli organici (giustificato dal fatto che l'Italia è caratterizzata da uno dei più bassi valori del rapporto studenti/insegnanti – OECD 2003); una potenziale anticipazione del percorso scolastico di un anno (attuata grazie alla possibilità di anticipare di un anno le iscrizioni); una più netta separazione nei percorsi della scuola secondaria (con l'abbassamento dell'obbligo scolastico da 15 a 14 anni e l'introduzione della alternanza scuola lavoro). Al momento in cui scriviamo sono stati approvati ed introdotti solo i decreti attuativi per la riforma della scuola primaria relativamente all'anno scolastico 2004-5, che hanno comportato un accorciamento delle ore di insegnamento laddove esistevano classi a tempo pieno e l'introduzione di nuove materie (la prima lingua straniera già dalla scuola primaria),¹ e non è pertanto possibile valutarne l'impatto, né dal punto di vista finanziario né dal punto di

¹ Altre previsioni legislative (quali il maestro tutor) attendono ancora una completa attuazione.

vista più generale delle politiche educative. Tuttavia, in quanto segue, mettiamo in luce come sussistano problemi di finanziamento dell'intera riforma. Prima di questo però, nella prossima sezione ripercorriamo i canali di finanziamento della scuola statale, ricostruendo la dinamica dei grandi aggregati. Nella seconda sezione analizziamo poi nel dettaglio le modalità di finanziamento della riforma Moratti. Poiché però la competenza dell'istruzione tecnica viene assegnato alle Regioni, nella terza sezione discutiamo dei problemi finanziari che tale decentramento può creare, dal momento che viene attuato tra entità territoriali con diversa capacità di raccogliere risorse. Il possibile verificarsi di divari nelle prestazioni offerte alle famiglie potrebbe invertire la tendenza alla riduzione dei divari territoriali sin qui registrata in fatto di risorse, così come viene ricostruita nella quarta ed ultima sezione.

1. La spesa per l'istruzione

In Italia il finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica è garantito dall'autorità centrale attraverso spese dirette (oneri per il personale) o trasferimenti alle autonomie locali.

All'interno dell'attuale modello italiano di decentramento territoriale della spesa, gravano sul bilancio dello Stato gli oneri per il personale e la gran parte della spesa derivante dalle funzioni e dai compiti trasferiti, in materia di istruzione, ai sensi degli artt. nn. 138 e 139 del d.l. n. 112/1998.

Sono dunque lo Stato, le Regioni e gli Enti locali a svolgere il ruolo dei principali protagonisti nella attuazione delle politiche scolastiche e nella gestione delle relative risorse finanziarie.

In vari modi e sulla base dei diversi compiti amministrativi la cui attribuzione è stata conseguenza di un forte processo di decentramento delle funzioni iniziato con la l. n. 59/1997 - e tuttora non ancora concluso alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e degli esiti che avrà il disegno di legge sulla *devolution* – essi sono titolari, nei loro rispettivi ambiti istituzionali e territoriali, di autonomi centri di spesa per l'istruzione.

In particolare, spettano allo Stato i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione scolastica, le funzioni di valutazione del sistema scolastico e le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale delle istituzioni scolastiche.

Sono invece delegate alle Regioni le funzioni inerenti l'organizzazione e la pianificazione territoriale del sistema integrato (istruzione e formazione), la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione della rete scolastica, la determinazione del calendario scolastico e quella relativa ai contributi alle scuole non statali.

A Province e Comuni spetta la definizione operativa della rete delle istituzioni scolastiche. Inoltre, il regolamento sull'autonomia² ha trasferito alle scuole importanti funzioni amministrative e di gestione del servizio di istruzione e ha assegnato ad esse compiti di elevata responsabilità in ordine alla definizione dei curricoli, all'ampliamento dell'offerta formativa, all'articolazione dei tempi e delle classi pur nell'ambito di indirizzi generali validi sul piano nazionale.

A livello centrale, a seguito delle scelte operate in una ottica di snellimento e semplificazione strutturale, è stata

² Dpr n. 275/1999.

prevista³, a partire dal 2001, l'unificazione del Ministero dell'istruzione con quello dell'università e della ricerca scientifica. A livello periferico, infine, sono stati istituiti⁴, in ciascun capoluogo di regione, gli uffici scolastici regionali quali strutture di raccordo centro-periferia.

Quando si parla di spesa per l'istruzione, ci si riferisce, in linea generale, al quadro finanziario sotteso al costo sostenuto dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali per l'intero percorso scolastico (fino all'ultimo anno della scuola media superiore). In tale quadro, sono compresi altresì gli oneri derivanti dalla spesa per l'obbligo formativo⁵ che i ragazzi dai 15 ai 18 anni possono assolvere sia nel sistema di istruzione scolastica, sia in ambito regionale che nell'esercizio dell'apprendistato.

Quanto al profilo temporale, considerato che gli ultimi dati disponibili del Miur si riferiscono al 2003, si è scelto di operare sul quinquennio 1999/2003 anche perché esso rappresenta un significativo arco temporale nel corso del quale sono visibili, anche in termini di spesa, i mutamenti intervenuti sul piano normativo e amministrativo. Riguardo al 2004, l'ultimo dato disponibile si riferisce alle previsioni assestate⁶ secondo le quali la spesa consolidata per l'istruzione ammonterebbe a poco più di 51 miliardi di euro (51.399).

Passando alla analisi delle grandezze finanziarie, la spesa mostra un trend in netto aumento tra il 2000 e il 2001 (14,3%) (tab. 1). Ciò è da attribuire probabilmente a tre fattori concomitanti verificatisi nel corso dello stesso

³ D.l. n. 300/1999.

⁴ Dpr n. 347/2000.

⁵ Art. 68 l. n. 144/1999.

⁶ A.C. 5095/II recante «Disposizioni per l'asestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2004», all. 2, tabb. da 4 a 8.

biennio. Il primo riguarda impegni di spesa concernenti il personale relativi ad anni precedenti e pagati nel corso di tale biennio. Il secondo motivo inerisce invece il rinnovo dei contratti del personale docente che ha comportato pagamenti di somme arretrate e il terzo riguarda il trasferimento del personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) appartenente ai ruoli degli Enti locali alle dipendenze dello Stato.

Tabella 1

Quanto alla incidenza della spesa per l'istruzione sul Pil, essa raggiunge la sua misura più elevata (3,98%) nel 2001 per le ragioni sopra illustrate per poi attestarsi su percentuali appena inferiori al 4%. In ordine alla incidenza sulla spesa pubblica, il «peso» dell'istruzione sembra registrare un lieve aumento ascrivibile alle Regioni e agli Enti locali piuttosto che allo Stato. Analogo andamento si registra nella composizione delle fonti di finanziamento che evidenzia, per gli enti decentrati una partecipazione progressivamente più elevata. Oltre il 90% della spesa complessiva per l'istruzione è dedicata al personale⁷ che, nell'ambito del settore statale, rappresenta, quanto alla sua numerosità, una quota che oscilla tra il 55% e il 56%.

Tabella 2

Tuttavia questi andamenti sono abbastanza differenziati per ordine di scuola e per tipologia contrattuale. Il Ministero dell'istruzione e gli uffici scolastici regionali sembrano aver accentuato in questi anni il ricorso ai contratti temporanei, che infatti sono raddoppiati in termini percentuali nell'arco

⁷ In base ai dati disponibili del conto annuale del Ministero dell'economia e delle finanze, risulta che, rispetto alla spesa statale per l'istruzione, la spesa per il personale è passata dal 95% del 1999 al 94,4% del 2000 con una lieve flessione nel 2001.

degli ultimi cinque anni (dal 9.34 del personale a tempo indeterminato nell'anno scolastico 1999/2000 al 18.21 dell'anno scolastico 2003/2004). Questa crescente precarizzazione della forza lavoro impiegata nel settore dell'istruzione appare particolarmente accentuata nell'ambito del personale non docente, ad indicare il crescente ricorso alla terzizzazione di funzioni ausiliarie (quali servizio di pulizia, mensa e trasporti). Questa tendenza è maggiormente accentuata negli ordini di scuola inferiori (materna e primaria), dove la numerosità del personale in rapporto agli alunni è più elevata, fatto questo che suggerisce come sia in atto un recupero di tutti i margini possibili di risparmio nella spesa del personale.

Tabella 3

2. *La legge 28 marzo 2003, n. 53 e il piano programmatico di interventi finanziari*

La l. n. 53/2003 di riforma del sistema educativo prevede, all'art. 1, comma 3, la definizione di un piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della sua attuazione. Gli interventi riguardano: *i)* la riforma degli ordinamenti scolastici e degli interventi connessi con la loro attuazione e con lo sviluppo e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; *ii)* l'istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; *iii)* lo sviluppo delle tecnologie multimediali e della alfabetizzazione delle tecnologie informatiche; *iv)* lo sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico-sportive degli studenti; *v)* la valorizzazione professionale del personale docente; *vi)* le iniziative di formazione iniziale e continua del personale; *vii)* il concorso al rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti; *viii)* la

valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA); *viii*) gli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare la realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione; *ix*) gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti; *x*) gli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Il piano, approvato solo in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 settembre 2003, stima l'importo complessivo dei necessari finanziamenti in 8.320 milioni di euro per il quinquennio 2004-2008. Di questi, 4.283 sono somme già iscritte in bilancio. Il resto, pari a 4.037 milioni di euro, dovrà reperirsi «compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, mediante finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria, in coerenza con quanto previsto dal DPEF».

Alla copertura degli oneri finanziari relativi all'anticipo dell'ingresso alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria dei bambini e delle bambine che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, è stato provveduto in sede di legge delega nella misura massima di 12.731 migliaia di euro per il 2003, 45.829 migliaia di euro per il 2004 e 66.198 migliaia di euro a decorrere dal 2005.

Successivamente, con la legge finanziaria 2004⁸, è stata autorizzata la spesa complessiva di 90 milioni di euro a decorrere dal 2004 per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari. Tale somma era destinata ai seguenti interventi: *i*) sviluppo delle tecnologie multimediali; *ii*) interventi contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione; *iii*) sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti; *iv*) istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema istruzione.

⁸ L. n. 350/2003.

A decorrere dal 2005 è stato autorizzato con la legge finanziaria 2005⁹ un ulteriore finanziamento pari a 110 milioni di euro finalizzato a tre obiettivi: *i)* anticipo delle iscrizioni e generalizzazione della scuola dell'infanzia; *ii)* formazione iniziale e continua del personale; *iii)* orientamento contro la dispersione scolastica e diritto-dovere di istruzione e formazione.

E' evidente che la realizzazione del suddetto piano è affidata al reperimento delle risorse finanziarie da iscriverne annualmente nella legge finanziaria. Non fu dello stesso avviso la Corte Costituzionale quando, con una sentenza¹⁰, ribadì il principio secondo il quale, in presenza di una delega legislativa, spetta alla legge delega il compito di indicare precisamente i mezzi necessari per far fronte agli oneri determinati dall'attuazione di quest'ultima¹¹. Qualora non fosse possibile, in sede di delega, predeterminare i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato.

In sede di esame del disegno di legge delega, tuttavia, la Commissione bilancio del Senato¹² considerò il meccanismo di copertura finanziaria ragionevole, poiché gli interventi disciplinati presentavano sufficienti margini di flessibilità e gradualità, potendo realizzarsi nel limite delle risorse ad essi dedicate di anno in anno. Come dire, in sintesi, l'attuazione della riforma e i conseguenti indispensabili mezzi di

⁹ L. n. 311/2004.

¹⁰ Sentenza n. 226/1976: L.Bilancio – Costituzione, art. 81, terzo e quarto comma (combinato disposto) – Obbligo della copertura finanziaria – Grava sia sul Parlamento che sul Governo quando adottati decreti-legge – Decretazione governativa delegata: necessità della previa indicazione dei mezzi nella legge delegante.

¹¹ Vedi, ad esempio, la l. n. 243/2004 di riordino del sistema previdenziale.

¹² Parere espresso il 10 luglio 2002.

copertura finanziaria furono affidati alla possibilità di reperirli nella legislazione futura.

La conferma dell'impervio cammino della riforma è offerta dalla realtà. Nel corso del 2004 sono stati emanati soltanto i decreti legislativi riguardanti la scuola dell'infanzia e il primo ciclo dell'istruzione¹³ e quello relativo al servizio nazionale di valutazione¹⁴. La copertura finanziaria del primo era stata già correttamente prevista nella legge delega, mentre relativamente agli oneri del secondo (computati in 7,3 milioni di euro per il 2004 e 10,4 milioni di euro a decorrere dal 2005), si è provveduto con quota parte dello stanziamento di 90 milioni di euro autorizzato la legge finanziaria per il 2004. Gli schemi dei decreti legislativi concernenti la definizione delle norme relative all'alternanza scuola-lavoro e quelle riguardanti il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione attendono ancora il parere parlamentare¹⁵. Gli oneri del primo ammontano a 10 milioni di euro per il 2004 e, a partire dal 2005, a 30 milioni di euro reperiti sugli stanziamenti del Fondo di cui alla l. n. 440/1997¹⁶; il secondo prevede un onere di spesa pari a poco meno di 12 milioni di euro (11,8) per il 2004 e poco meno di 16 milioni di euro (15,8) a partire dal 2005 reperiti anch'essi tramite la legge finanziaria per il 2004¹⁷.

¹³ D.l. n. 59/2004.

¹⁴ D.l. n. 286/2004.

¹⁵ Rispettivamente AA.CC. n. 439 e 432.

¹⁶ Il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi istituito con la l. n. 440/1997 (art. 4) ha le seguenti essenziali finalità: *i*) realizzazione dell'autonomia scolastica; *ii*) formazione del personale della scuola; *iii*) sviluppo della formazione continua e ricorrente; *iv*) interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico; *v*) quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea.

¹⁷ Con quota parte della spesa di cui all'art. 3, comma 92.

Come dunque evidenziano fatti e numeri, siamo ben lontani dal reperimento delle somme occorrenti illustrate nel piano programmatico di interventi finanziari.

3. *I possibili costi del decentramento dell'istruzione alle Regioni (art. 117 Cost.)*

In materia di istruzione scolastica, la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta con la l. n. 3/2001, ha profondamente mutato l'assetto istituzionale dei principali compiti e funzioni spettanti allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali.

E' da precisare che sulla stessa materia, fin dalla emanazione delle leggi Bassanini e del d. l. n. 112/1998, era stato già avviato un progressivo decentramento delle funzioni amministrative dal livello centrale (Stato) a quello periferico (Province e Comuni) con l'obiettivo finale di assegnare il compito di fornire i servizi scolastici agli interlocutori istituzionali più vicini al cittadino, nella convinzione che detti interlocutori potessero avere una conoscenza più immediata e precisa del fabbisogno specifico e fossero quindi nelle condizioni migliori per dare ad esso risposte adeguate.

I provvedimenti sopra citati hanno però agito nell'ambito della vigenza delle disposizioni *ante* riforma o, per meglio dire, «a Costituzione invariata»; occorrerà pertanto capire come nel nuovo ordinamento costituzionale troverà posto il finanziamento della spesa per l'istruzione tenendo conto dei nuovi criteri previsti dal novellato art. 119 Cost..

Ciò tenendo presente che l'argomento è attualmente oggetto di un acceso dibattito politico e istituzionale giacchè il disegno di legge sulla *devolution* - già approvato dal Senato della Repubblica - prefigura l'istruzione quale materia di competenza legislativa esclusiva (quanto ai profili

della organizzazione scolastica, della gestione degli istituti scolastici e di formazione nonché della definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione) delle Regioni, insieme alla assistenza e organizzazione sanitaria e alla polizia locale.

Nel vigente art. 117 Cost. l'istruzione è una materia oggetto sia di competenza legislativa esclusiva dello Stato¹⁸, sia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni¹⁹. La previsione costituzionale fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche²⁰ e conferma la competenza legislativa regionale in materia di istruzione e formazione professionale così come era già previsto dal vecchio art. 117 Cost.. In quest'ultimo ambito specifico, nulla quindi si innova se non per l'elevazione a rango costituzionale della autonomia scolastica precedentemente prevista solo dalla normazione ordinaria.

Quanto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, essa riguarda le norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., lettera n)) che hanno trovato definizione nella l. n. 53/2003, benchè si tratti di una legge di delega che richiederà, per essere attuata nei tempi previsti²¹, l'adozione di una notevole serie di decreti legislativi (e soprattutto di adeguate risorse finanziarie).

Spetta altresì alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lettera m)) che devono essere garantiti con uniformità su tutto il territorio nazionale. E certamente l'istruzione rientra fra tali diritti, rispetto ai quali la stessa l. n. 53/2003 fissa principi e criteri direttivi.

¹⁸ Comma 2, lettera m) ed n).

¹⁹ Comma 3.

²⁰ Essa continua ad essere disciplinata dal dpr n. 275/1999.

²¹ Entro il 28 settembre 2005 ai sensi del d.l. n. 266/2004 convertito nella l. n. 306/2004.

Quanto alla competenza legislativa concorrente, il dettato costituzionale specifica che nelle materie ivi ricomprese (tra cui figura anche l'istruzione), spetta alle Regioni la potestà legislativa tranne che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

Non vi è dubbio che l'attuale assetto delle disposizioni costituzionali provocherà effetti finanziari sui bilanci regionali. Sorge, infatti, la necessità di coordinare le modalità di classificazione del bilancio dello Stato con la nuova configurazione delle amministrazioni centrali «spogliate» delle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni. Ne dovrebbe derivare la soppressione, a livello centrale, dei capitoli di bilancio relativi alle funzioni trasferite alle Regioni e agli Enti locali [Rivosecchi 2003].

Sotto il profilo finanziario tutto ciò che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato dovrà essere affidato alla disciplina contenuta in provvedimenti normativi che, laddove essi presentino oneri di spesa, sarà all'interno del bilancio dello Stato che occorrerà trovare adeguata copertura finanziaria.

Sarà invece nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente, tra le quali figura anche l'istruzione quanto alla fissazione dei principi fondamentali, che dovranno individuarsi fonti di finanziamento da reperirsi in parte sul bilancio dello Stato e in parte su quelli delle Regioni. Si stima che nel 2001 la dimensione finanziaria della spesa per l'istruzione da decentrare alle Regioni dovrebbe essere pari a 51 miliardi di euro [Isae 2004]. Il rendiconto generale dello stesso Ministero riporta, per il 2002 e per il 2003, impegni di competenza pari, rispettivamente, a 37.618 e 41.316 milioni di euro (tab. 3).

Tabella 4

A voler tentare un «grezzo» esercizio di simulazione sull'ordine delle grandezze finanziarie che, presumibilmente in futuro, a decentramento avvenuto, le Regioni sarebbero chiamate a sostenere (almeno in una prima fase transitoria), si potrebbe ipotizzare uno scenario molto vicino a quello attuale. In termini più precisi, assumendo che il fabbisogno delle Regioni per finanziare la spesa per i servizi scolastici non si discosti poi così tanto da quello attuale, si tratterebbe di considerare il problema non più sotto il profilo del *quantum*, ma sotto quello del *nomen*, cioè del soggetto finanziatore, vale a dire la Regione e la sua capacità impositiva. Qualsiasi modello verrà assunto per misurarla (capacità fiscale, potenziale fiscale, *performance* o altro), è presumibile ritenere, con un certo buon senso, che vi saranno Regioni che dovranno limitarsi ad assicurare la corresponsione dei servizi scolastici quale è quella attuale, e Regioni che potranno garantire, oltre ai livelli essenziali, prestazioni aggiuntive.

Potrebbe dunque delinarsi un sistema di istruzione scolastica strutturato in base ai contenuti dei livelli essenziali delle prestazioni (ancora da definirsi) e regolato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Ad esso potrà aggiungersi un sistema di prestazioni aggiuntive la cui realizzazione, dipendendo dalla disponibilità delle risorse finanziarie regionali, assumerà una conformazione composita, con la presenza di benefici ulteriori in alcune regioni e l'assenza di essi in altre. A «mediare» le conseguenti sperequazioni di tale assetto istituzionale, che potrebbe rivelarsi «generoso» in alcune regioni e «meno generoso» in altre, dovrebbe intervenire il Fondo di perequazione e il sistema di risorse aggiuntive *ex art. 119, commi 3 e 5 Cost.*. Ma su tali meccanismi si può, allo stato attuale, solo argomentare poiché il percorso sulla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni appare lungo e difficile; e se tale percorso è in uno stadio avanzato di

elaborazione in relazione alla sanità, non altrettanto può dirsi per l'istruzione. Peraltro, il disegno di legge sulla *devolution* che prevede la competenza legislativa esclusiva delle Regioni su aspetti rilevanti del sistema formativo induce a ritenere che vada consolidandosi, su questa materia, un sempre più incisivo processo di decentramento legislativo e amministrativo che, comunque, non dovrebbe andare a detrimento delle garanzie di unitarietà ed equità del sistema scolastico, così come sottolinea il nostro dettato costituzionale (artt. 33 e 34).

4. *In quali direzione va l'attuale distribuzione delle risorse?*

Se vi sono motivati timori per una possibile crescente sperequazione nella distribuzione delle risorse destinate all'istruzione, abbiamo voluto analizzare i *trend* recenti nella stessa. Per ciascun ordine di scuola (ad esclusione dell'università, in quanto la mobilità territoriale degli studenti rendeva poco significativo questo calcolo) abbiamo calcolato una misura indiretta delle risorse disponibili, utilizzando il numero degli studenti per docente (inclusivo sia dei docenti con contratto a tempo indeterminato che quelli con contratto a tempo determinato).

Dal momento che la spesa per il personale rappresenta la posta più consistente della spesa pubblica in istruzione, questo indicatore permette di analizzare la presumibile distribuzione territoriale della spesa [Brunello, Checchi e Comi 2003]. Un suo andamento crescente segnala un peggioramento delle risorse e/o una qualità decrescente della formazione impartita, e viceversa nel caso di un andamento opposto.

Tabella 5

Da questi dati si nota innanzitutto che a livello

prescolare e primario le risorse in termini procapite non sono state ridotte, ma semmai il contrario: a livello nazionale il rapporto alunni per insegnante è sceso da 11.2 a 10.9 alunni per insegnante nella scuola materna e da 9.84 a 9.37 nella scuola elementare. Nonostante quindi i segnali di risparmio che si notano quando si osserva il crescente ricorso a rapporti di lavoro a tempo determinato (sia tra il personale non docente che tra il personale docente), tuttavia almeno in termini di personale non si riscontra fino allo scorso anno una riduzione di risorse.²² Tuttavia questa dinamica è il risultato di andamenti divergenti tra nord e sud Italia: mentre nelle regioni del nord si osserva una riduzione relativa delle risorse, nelle regioni meridionali si osserva un aumento relativo. Tenuto conto del fatto che queste ultime partivano da una posizione di relativo svantaggio (più di 1 studente per insegnante), questa dinamica ha portato ad una graduale riduzione del divario, come anche segnalato dal declino della deviazione standard tra macro-aree territoriali.

Se si esclude l'ultimo anno (per il quale i dati del Ministero dell'istruzione sono da ritenersi provvisori), nella scuola secondaria (di primo e di secondo livello) si nota invece una maggiore omogeneità di partenza, ed una sistematica riduzione tendenziale dell'indicatore. Poiché il numero degli studenti iscritti cresce nel tempo (essendo stato superato il punto di svolta negativo nella dinamica demografica degli iscritti), ne possiamo inferire che le risorse destinate a questi ordini di scuola (quanto meno in termini di insegnanti) non si sono ridotte nel corso del quinquennio. I divari territoriali, seppur di entità minore di

²² Si tenga tuttavia conto dei fattori demografici, che possono contribuire a spiegare questa dinamica: gli alunni iscritti alla scuola materna sono cresciuti nel quinquennio da 917.396 a 972.250, mentre quelli della scuola elementare sono passati da 2.588.725 a 2.523.240.

quelli della scuola primaria, non si sono modificati.

I dati sulla distribuzione territoriale delle risorse segnalano che allo stato attuale del decentramento organizzativo, le regioni meridionali, in condizioni di relativo svantaggio hanno visto ridursi il divario in termini di risorse procapite. Tuttavia ci riferiamo ancora ad un periodo temporale in cui il finanziamento centralizzato ha permesso di esercitare una funzione di riequilibrio che potrebbe venire ad indebolirsi con l'attuazione completa del titolo V della Costituzione.

5. *Spunti conclusivi*

In questo capitolo abbiamo segnalato alcuni problemi che fronteggia la spesa pubblica in istruzione in Italia. Dopo aver passato in rassegna l'attuale struttura del decentramento amministrativo e finanziario previsto dall'ordinamento vigente, abbiamo messo in luce come la spesa in istruzione presenti una dinamica crescente che le permette di raggiungere quasi il 4% del PIL corrente. Fino ad ora non si nota una crescita del coinvolgimento finanziario degli Enti Locali (Regioni, Province e Comuni). La crescita della spesa è connessa ad un aumento degli organici, anche se attuato principalmente attraverso un aumento del ricorso a rapporti di lavoro a tempo determinato.

Abbiamo poi analizzato le forme di finanziamento della "riforma Moratti" segnalando come essa manchi a tutt'oggi di una copertura finanziaria per quasi la metà degli impegni finanziari previsti. Abbiamo così suggerito che il ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi relativi alla scuola secondaria possa essere imputabile alla difficoltà di reperimento dei finanziamenti corrispondenti.

Siamo infine passati ad analizzare i meccanismi di

finanziamento connessi all'attuazione del decentramento previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione. In quella sede, abbiamo avanzato il timore che in assenza di definizione del meccanismo attraverso il quale il Fondo di perequazione debba intervenire, la diversa capacità impositiva delle Regioni possa produrre situazioni in cui, in alcune di esse, si riusciranno a fornire solo prestazioni «essenziali», mentre in altre la maggiore disponibilità finanziaria potrà permettere anche l'erogazione di servizi addizionali. Questo rappresenterebbe una inversione di tendenza rispetto agli andamenti più recenti: usando l'indicatore del numero di studenti per insegnanti, nell'ultima sezione abbiamo infatti mostrato come l'ultimo quinquennio sia stato caratterizzato da una riduzione dei divari territoriali, a tutto beneficio delle regioni meridionali.

Riferimenti bibliografici

AA.VV.

2003 *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E.R. Acuña, Torino, Giappichelli.

Biagi, F. e Devillanova, C.

2001 *Il sistema scolastico e le prospettive di riforma*, in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2001*, a cura di L. Bernardi e A. Zanardi, Bologna, Il Mulino.

Brunello, G., Checchi, D. e Comi, S.

2003 *Qualità delle formazione scolastica, scelte formative ed esiti sul mercato del lavoro*, in Banca d'Italia 2003, *L'efficienza dei servizi pubblici*, Roma.

Camera dei Deputati, Servizio bilancio

2003 *Definizione delle norme generali sull'istruzione – Verifica delle quantificazioni, A.C. 3387, Roma.*

Censis

2004 *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2004, Roma, Francoangeli.*

Corte dei Conti

2003 *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, 2003.*

De Joanna, P.

2002 *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile, in Osservatorio sul federalismo disponibile in www.federalismi.it.*

Giarda, P.

2001 *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in «Le Regioni», 2001.*

2003 *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?, disponibile in www.federalismi.it.*

Giarda, P., Petretto, A., Pisauro, G. Lorenzini, S., Vignocchi, C.

2005 *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica, contributo preparato per la conferenza «Oltre il declino» organizzata dalla Fondazione Rodolfo Debenedetti, Roma.*

Isae

2002 *Rapporto trimestrale, ottobre.*

2003 *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo,*

febbraio.
2004 *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*,
febbraio.

Johnes, G.
2000 *Economia dell'istruzione*, Bologna, Il Mulino.

Ministero dell'economia e delle finanze
Relazione generale sulla situazione economica del paese,
anni vari.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Conto consuntivo, anni vari.

Oecd
2004 *Education at a glance – Oecd Indicators 2004*,
Parigi, Oecd.

Sandulli, A.
2003 *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il
Mulino.

Tab. 1 Spesa pubblica per l'istruzione (milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003
Stato	32 450	34 584	40 427	37 655	41 451
Regioni	904	928	1 106	1 721	1 767
Enti locali	7 968	6 851	6 906	7 138	7 332
Totale	41 322	42 363	48 439	46 514	50 550
	in % Pil				
Stato	2.93	2.96	3.32	2.99	3.19
Regioni	0.08	0.08	0.09	0.14	0.13
Enti locali	0.72	0.59	0.57	0.57	0.56
Totale	3.73	3.63	3.98	3.70	3.88
	in % spesa pubblica				
Stato	6.05	6.38	6.88	6.34	6.45
Regioni	0.17	0.17	0.19	0.29	0.30
Enti locali	1.49	1.26	1.18	1.20	1.22
Totale	7.71	7.81	8.25	7.83	7.97
	composizione per fonti di finanziamento				
Stato	78.5	81.6	83.4	81.0	82.0
Regioni	2.2	2.2	2.3	3.7	3.5
Enti locali	19.3	16.2	14.3	15.3	14.5
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Elaborazioni Miur-Istat

Tab. 2. Unità di personale a tempo indeterminato - Settore statale Anni 1999-2003

	<i>valori assoluti</i>				
	1999	2000	2001	2002	2003
Ministeri e Aziende autonome, Corpi di polizia, Forze armate, Magistratura, Carriera diplomatica, Carriera prefettizia	749 425	749 527	757 676	759 304	754 141
Scuola	909 401	896 753	944 546	982 046	963 376
di cui					
Dirigenti scolastici	10 739	10 304	9 972	9 412	8 834
Personale docente	742 441	731 719	716 085	750 939	739 897
Personale ATA	133 720	131 957	195 610	198 487	190 973
Docenti di religione	22 501	22 773	22 879	23 208	23 672
TOTALE	1 658 826	1 646 280	1 702 222	1 741 350	1 717 517
Scuola in % sul totale	54.8	54.5	55.5	56.4	56.1

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese anni 2001, 2002 e 2003

Tabella 3 - Composizione personale docente, per livello di istruzione e natura del rapporto contrattuale

	<i>valori assoluti</i>				
	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
<i>a tempo determinato</i>					
scuola materna	4282	6609	10103	8235	9806
scuola primaria	15465	18776	25471	22913	26669
scuola secondaria 1° ciclo	13755	16906	29243	25398	27220
scuola secondaria 2° ciclo	30723	36584	52267	39909	41354
università	m	m	m	m	m
<i>totale docenti</i>	64225	78875	117084	96455	105049
non docenti (ATA)	20624	66523	61661	69479	70432
<i>totale personale tempo determ.</i>	84849	145398	178745	165934	175481
<i>a tempo indeterminato</i>					
scuola materna	77510	77342	75965	79993	78325
scuola primaria	247725	245238	241792	246630	241721
scuola secondaria 1° ciclo	182788	176115	167221	173683	170772
scuola secondaria 2° ciclo	218011	215903	213830	233887	231364
università	50793	51865	53235	56062	58645
<i>totale docenti</i>	776827	766463	752043	790255	780827
non docenti (ATA)	131532	194927	196010	187767	182781
<i>totale personale tempo indetermin.</i>	908359	961390	948053	978022	963608
TOTALE PERSONALE	993208	1106788	1126798	1143956	1139089
<i>Incid. tempo determ/tempo indetermin.</i>	9.34	15.12	18.85	16.97	18.21

Fonte: per i dati relativi alla scuola: per il periodo 1999-2001 "MIUR Serie storiche delle principali grandezze del sistema scolastico statale"; per il periodo successivo "MIUR La scuola statale: sintesi dei dati". Per i dati relativi all'Università: ISTAT Annuario statistico italiano

Tab. 4. Spesa del Miur per centri di responsabilità - Impegni di competenza (milioni di euro)

	2002	2003	Var. perc.
Amministrazione centrale	638	702	10.0
di cui:			
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	20	21	5.0
Sviluppo dell'istruzione	70	86	22.9
Serv. nel territorio	163	202	23.9
Serv. affari economico finanziari	357	344	-3.6
Serv. automazione informatica	13	27	107.7
Serv. per la comunicazione	15	22	46.7
Uffici scolastici regionali	36980	40614	9.8
di cui:			
usr Lombardia	4788	5335	11.4
usr Piemonte	2389	2638	10.4
usr Liguria	820	890	8.5
usr Veneto	2662	2830	6.3
usr Emilia Romagna	2032	2245	10.5
usr Friuli Venezia Giulia	694	758	9.2
usr Toscana	2006	2207	10.0
usr Umbria	550	609	10.7
usr Lazio	3326	3719	11.8
usr Marche	965	1067	10.6
usr Molise	257	296	15.2
usr Abruzzo	925	1007	8.9
usr Puglia	3052	3361	10.1
usr Campania	4823	5257	9.0
usr Basilicata	554	584	5.4
usr Calabria	1893	2073	9.5
usr Sardegna	1303	1400	7.4
usr Sicilia	3941	4338	10.1
Totale istruzione scolastica	37618	41316	9.8

Fonte: Rendiconto generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Tabella 5 - Studenti per insegnante, per ordini di scuola e area geografica

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
	<i>scuola materna</i>					
NORD-OVEST	10.79	10.71	10.60	10.54	10.74	11.02
NORD-EST	10.36	10.21	10.12	10.09	10.41	10.71
CENTRO	11.21	11.17	11.07	11.07	11.24	11.48
MEZZOGIORNO	11.32	11.02	10.89	10.75	10.79	10.84
ISOLE	12.09	11.82	11.49	11.07	11.31	11.43
Italia (sd.deviation)	0.65	0.59	0.52	0.41	0.38	0.35
	<i>scuola elementare</i>					
NORD-OVEST	9.31	9.19	9.03	8.87	8.87	9.35
NORD-EST	9.35	9.26	9.10	9.02	9.18	9.16
CENTRO	9.53	9.47	9.37	9.29	9.36	9.36
MEZZOGIORNO	10.38	10.34	10.15	9.94	9.82	9.61
ISOLE	10.47	10.36	10.12	9.80	9.58	9.91
Italia (sd.deviation)	0.57	0.58	0.54	0.47	0.36	0.29
	<i>scuola secondaria primo ciclo (scuola media)</i>					
NORD-OVEST	8.31	8.52	8.30	8.29	8.31	8.74
NORD-EST	8.37	8.51	8.37	8.38	8.61	8.63
CENTRO	8.82	8.97	8.92	9.01	9.06	9.14
MEZZOGIORNO	8.81	8.97	8.83	8.80	8.76	8.74
ISOLE	8.33	8.39	8.26	8.17	8.14	8.46
Italia (sd.deviation)	0.26	0.28	0.32	0.36	0.37	0.25
	<i>scuola secondaria secondo ciclo (scuola superiore)</i>					
NORD-OVEST	9.34	9.28	8.85	8.71	8.83	9.36
NORD-EST	8.92	8.80	8.38	8.19	8.43	8.51
CENTRO	9.15	9.05	8.71	8.62	8.81	9.01
MEZZOGIORNO	9.95	9.87	9.47	9.40	9.46	9.68
ISOLE	9.56	9.37	8.96	8.89	8.83	9.52
Italia (sd.deviation)	0.40	0.40	0.40	0.44	0.37	0.46

Fonte: ved. tabella 4