

Tabella 5

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca  
 Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio  
 Economie di spesa per razionalizzazione consistenza numerica del personale comparto scuola \*

*(in milioni di euro)*

CATEGORIE DI PERSONALE	ANNI			TOTALE
	2002	2003	2004	
Docenti	108,46	191,00	380,80	680,26
A.T.A.	-	75,50	33,00**	108,50
<b>Totale</b>	<b>108,46</b>	<b>266,50</b>	<b>413,80</b>	<b>788,76</b>

NOTE:

\* Legge Finanziaria 2002 (n. 448/2001), art. 16, c. 3

\*\* Legge Finanziaria 2003 (n. 289/2002), art. 35, c. 8, riferita all'esercizio 2004 per riduzione a. s. 2003/2004

Al riguardo, il Ministero delle finanze ha altresì comunicato che, coerentemente con quanto previsto dall'art. 35 comma 8 della legge n. 289 del 2002, richiamato dall'art. 3 comma 88 della legge n. 350 del 2003<sup>32</sup> nell'assestamento di bilancio si era provveduto ad iscrivere nello stato di previsione del MIUR la somma, peraltro all'epoca ancora "stimata", di 413,8 milioni di cui 33 milioni limitatamente al personale ATA.

Per tali economie permangono le riserve già espresse dalla Corte nelle precedenti relazioni<sup>33</sup>.

#### 4.1.2.7 Riconversione professionale dei docenti soprannumerari.

Il decreto ministeriale n. 115 del 25 ottobre 2002, adottato sulla base della legge n. 268 del 2002, ha previsto la riconversione dei docenti appartenenti alle classi di concorso in esubero in posizione di soprannumerarietà.

L'art. 3 della legge n. 350 del 2003, al comma 89 (legge finanziaria 2004), nell'ambito delle attività disciplinate dall'art. 1 del decreto legge n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 289 del 2002, ha previsto l'attuazione di corsi intensivi di specializzazione destinati a docenti appartenenti a classi di concorso in esubero rispetto ai ruoli provinciali, ai fini di riconversione professionale finalizzata ad altre classi di concorso.

Lo stesso Ministero ha fatto presente che è ormai prossima la revisione delle classi d'abilitazione e che le Università, ai sensi dei più recenti provvedimenti legislativi, hanno la competenza al rilascio del titolo abilitante ai sensi della legge n. 143 del 2004 e per la formazione ricorrente e permanente per cui, "presumibilmente", anche la riconversione professionale passerà alla loro competenza.

32 Dove era prevista la destinazione (fondo valorizzazione professione docente) dei risparmi conseguiti attraverso la riduzione degli insegnanti inidonei collocati fuori ruolo e, per il personale ATA, un riutilizzo nel 2004 quale salario accessorio di 39 milioni di euro, di 58 per il 2005 e di 70 per il 2006 (art. 35 comma 8)

33 Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, pagg. 533 e segg. "i dati riferiti alle situazioni effettive di organico di fatto nel 2003 rispetto al 2002 non evidenziano adeguate riduzioni di spesa a sostegno della copertura del predetto contratto, determinando la necessità di una integrazione finanziaria per il pagamento degli oneri derivanti dalla sua applicazione.2003".

Va peraltro ricordato che, in sede di contrattazione nazionale<sup>34</sup>, è stato disapplicato l'art. 473 del decreto legislativo n. 297 del 1994, il quale consentiva di organizzare, in caso di scarsità di partecipanti a livello provinciale, corsi a livello nazionale, fermo restando l'obbligo di parteciparvi da parte dei docenti soprannumerari.

Una fattispecie che avrebbe condotto a risparmi effettivi di spesa, sarebbe stata, per il 2004, quella prevista nell'art. 3 comma 8 della legge finanziaria, costituita da limitazioni all'applicazione dei casi d'esonero o semiesonero per i docenti con funzioni vicarie<sup>35</sup>.

La sua applicazione, nel 2004, avrebbe comportato una riduzione di posti pari a 1200 unità che, viceversa, avrebbero dovuto essere ricoperti con incarichi a tempo determinato. Ciò sarebbe ricavabile dai dati presenti nel sistema informativo con riferimento agli organici di tutti gli istituti scolastici, se permettessero di individuare la differenza di posti determinatasi, per esonero o semiesonero, tra i parametri di riferimento dell'art. 459 d.lgs. n. 297 del 1994 ed i nuovi parametri previsti dall'art. 3 comma 88 della legge n. 350

Non vi sono dati sull'attuazione del comma 90 dell'art. 3 legge finanziaria 2004<sup>36</sup>.

Peraltro, per la scuola dell'infanzia e primaria, il meccanismo d'utilizzazione dei soprannumerari è tale da poter condurre, dall'insieme delle operazioni di mobilità e dall'obbligatorietà per il docente in soprannumero di essere utilizzato anche di ufficio, a coprire posti di sostegno anche in assenza del titolo di specializzazione. Le possibilità a norma del CCNI sarebbero, invero, l'utilizzazione d'ufficio o a domanda su altra classe di concorso o posto anche di sostegno per i docenti soprannumerari, anche indipendentemente dal possesso della specializzazione, da conseguire a seguito della partecipazione a corsi intensivi. In sintesi, in ogni caso prevarrebbe il principio della maggiore economicità: nessun contratto a tempo determinato è stipulato se non previa completa utilizzazione del personale docente in situazione d'esubero.

L'osservanza di tale principio non può, peraltro, comportare la compressione dell'altro, più generale principio, della tutela delle situazioni svantaggiate anche nel caso in cui il docente soprannumerario senza specializzazione opti, per esigenze di sede, per il posto di sostegno. Tale caso dovrebbe cedere, infatti di rilevanza a fronte della possibilità di assegnazione d'ufficio di un docente con la specializzazione specifica per tale tipo d'insegnamento anche sotto il profilo della prevalenza delle situazioni svantaggiate rispetto alle ipotetiche economie di spesa e alle scelte individuali del personale docente.

#### 4.1.2.8 Attività di outsourcing svolte presso le istituzioni scolastiche nel 2004: i lavori socialmente utili.

Unitamente al personale tecnico amministrativo di ruolo, il Ministero ha dovuto assorbire, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999<sup>37</sup>, personale addetto ad attività di pulizie presso

34 C.C.N.L. scuola quadriennio giuridico 2002-05 e 1° biennio economico 2002-03. del 16.5.2003, art. 140.

35 la legge finanziaria ha ridefinito la materia, sostituendo con una nuova disposizione l'art. 459 del decreto legislativo 297/1994.

36 art. 3 comma 90: Gli insegnanti soprannumerari in qualunque disciplina, che siano in possesso del titolo di specializzazione per le attività di sostegno, vengono utilizzati a domanda e, in mancanza, d'ufficio su posti di sostegno.

37 Art. 8 legge n°124 del 1999:(Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato).

1. Il personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado è a carico dello Stato. Sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province. 2. Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili. Relativamente a qualifiche e profili che non trovino corrispondenza nei ruoli del personale ATA statale è consentita l'opzione per l'ente di appartenenza, da esercitare comunque entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità

edifici scolastici assunto da imprese che svolgevano tali attività presso gli enti locali con lavoratori adibiti ad attività socialmente utili.

Tale attività, attraverso i finanziamenti stabiliti nell'art. 78 comma 31 della legge n. 388 del 2000, art. 3 comma 93 della legge n. 350 del 2003, si è protratta anche nel 2004, esercizio per il quale è stato previsto dalla legge finanziaria un finanziamento di 375 milioni di euro sia per 992 ex LSU titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati con i singoli dirigenti scolastici, sia per attività di pulizia svolte presso istituzioni scolastiche per n. 14.764 unità di medesima provenienza, stabilizzati presso quattro consorzi affidatari, in deroga all'evidenza pubblica, del servizio di pulizia.

L'Unione europea ha avviato procedura d'infrazione n. 202/447 all'art. 226 del trattato CEE, censurando le modalità derogatorie di affidamento degli appalti ai quattro consorzi esistenti. Il Ministero, nelle more della procedura di affidamento degli appalti, si è impegnato<sup>38</sup> a garantire il mantenimento occupazionale "fornendo indicazioni agli uffici interessati per prorogare le attività fino alla stipula dei contratti con i vincitori delle gare".

La legge finanziaria n. 311 del 2004 al comma 126 dell'art. 1, ha previsto il finanziamento delle attività in questione anche per il 2005 e il Ministero ha comunicato il proprio intendimento di appostare in bilancio, per la stabilizzazione degli ex LSU, una somma permanente a decorrere dal 1 gennaio 2006.

Non si possono non esprimere riserve sulle modalità di tale stabilizzazione, pur prendendo atto della problematicità della situazione del personale in servizio, che si riflette sugli spazi che residuano all'amministrazione tra esito dell'infrazione al trattato e violazione del principio costituzionale secondo il quale l'accesso al pubblico impiego avviene tramite pubblico concorso.

#### 4.1.2.9 Gli insegnanti di religione.

La legge 18 luglio 2003 n. 186, concernente norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, ha applicato alla scuola, dopo quasi quindici anni, l'accordo fra Stato e Chiesa cattolica recante modifiche al Concordato lateranense, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985 n. 121, e l'intesa fra Ministro della Pubblica Istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, a sua volta resa esecutiva con DPR 16 dicembre 1985 n. 751.

Con DM 30 settembre 2004 si è proceduto, infatti, alla determinazione degli organici del personale insegnante di religione cattolica con riferimento all'anno scolastico 2001/2002 per la scuola dell'infanzia e all'anno scolastico 2003/2004 per la scuola secondaria.

---

del posto. 3. Il personale di ruolo che riveste il profilo professionale di insegnante tecnico-pratico o di assistente di cattedra appartenente al VI livello nell'ordinamento degli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali, è analogamente trasferito alle dipendenze dello Stato ed è inquadrato nel ruolo degli insegnanti tecnico-pratici. 4. Il trasferimento del personale di cui ai commi 2 e 3 avviene gradualmente, secondo tempi e modalità da stabilire con decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM) e l'Unione delle province d'Italia (UPI), tenendo conto delle eventuali disponibilità di personale statale conseguenti alla razionalizzazione della rete scolastica, nonché della revisione delle tabelle organiche del medesimo personale da effettuare ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; in relazione al graduale trasferimento nei ruoli statali sono stabiliti, ove non già previsti, i criteri per la determinazione degli organici delle categorie del personale trasferito. 5. A decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale; i criteri e le modalità per la determinazione degli oneri sostenuti dagli enti locali sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, emanato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della pubblica istruzione e per la funzione pubblica, sentite l'ANCI, l'UNCCEM e l'UPI.

<sup>38</sup> Con atto in data 15 maggio 2003 alla proroga degli appalti esistenti fino all'estate del 2004.

Non si può non segnalare il ritardo con il quale si è proceduto a tale adempimento nel quale, peraltro, si è tenuto conto delle norme, più recentemente emanate, con legge 28 marzo 2003 n. 53 di delega al Governo, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e di formazione professionale e con il decreto legislativo 19 febbraio 2004 n. 59 relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

Con tale decreto sono stati distribuiti, per regioni e per gradi d'istruzione, 15.366 posti di insegnante di religione, pari al settanta per cento dei posti complessivamente funzionanti nel territorio di pertinenza di ciascuna diocesi.

Ciò è stato fatto con riferimento al 2001/2002 per la scuola dell'infanzia e primaria e con riferimento al 2003/2004 per la scuola secondaria ai sensi della legge n. 186 del 2003.

Tale differente parametrizzazione è stata determinata dalla legge da ultimo citata, la quale ha previsto che la determinazione per la scuola dell'infanzia e primaria dovesse commisurarsi al 70 per cento dei posti funzionanti nell'anno scolastico precedente quello in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge, mentre la scuola secondaria dovesse avere come riferimento l'anno scolastico 2003/2004.

Sussiste quindi un riferimento temporale differenziato e meno aggiornato per il fabbisogno della scuola dell'infanzia e primaria, nella quale ultima si concentra, tuttavia, la maggiore percentuale di alunni.

A questo riguardo occorre osservare che il legislatore sembra aver avuto un diverso approccio circa la professionalità prevista per livello di apprendimento: nella scuola dell'infanzia e primaria, invero, l'insegnamento della religione può essere affidato ai docenti di sezione e di classe riconosciuti idonei dalla competente autorità ecclesiastica che siano disposti a svolgerlo.

Nella stessa scuola, inoltre, le dotazioni organiche sono stabilite nell'ambito del settanta per cento dei posti funzionanti, mentre nella scuola secondaria il settanta per cento è riferito al territorio di pertinenza di ciascuna diocesi.

Risulta, in sintesi, un diverso grado di elasticità dei modi di copertura dei fabbisogni.

Sono stati espletati i concorsi riservati e pubblicate le graduatorie secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 186 citata e si deve procedere alle assunzioni sulla base della programmazione triennale prevista per il complesso dei posti dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997.

Per l'anno 2004/2005 è stato autorizzato il primo contingente di assunzioni, peraltro intercorso solo ad anno scolastico inoltrato con DPR 22 dicembre 2004 pubblicato in G.U. 3 marzo 2005 per n. 9.229 unità.

E' stata chiesta l'autorizzazione per il secondo contingente.

#### 4.1.2.10 Attività di formazione e di aggiornamento del personale della scuola.

Le risorse per il personale della scuola destinate nel 2004 a tal fine sono risultate pari a 34.056.519. Numerose sono state, per il 2004, le fonti normative ministeriali emanate per detta attività<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro in data 24 luglio 2003; Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2004; Direttiva concernente le modalità di accreditamento di riconoscimento delle Associazioni professionali e delle Associazioni disciplinari collegate a Comunità scientifiche dei soggetti che offrono formazione; Direttiva concernente gli obiettivi formativi prioritari per l'anno scolastico 2004/2005; Direttiva concernente la quota di risorse finanziarie da destinare ai programmi di formazione ed aggiornamento dei dirigenti scolastici; Direttiva concernente gli interventi prioritari e i criteri generali per la ripartizione delle somme, le indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi stessi.

<sup>24</sup> espressione abbreviata di *electronic learning*, indicativa del legame crescente fra offerta formativa e *new - economy*; sinonimo può essere *Online learning* anche se presuppone un'articolazione più complessa dell'offerta formativa.

Gli obiettivi, per tale esercizio, sono consistiti nel supporto ai processi di riforma, nell'ambito del Piano dell'offerta formativa (POF), in modo da consentire a ciascuna istituzione le azioni ritenute più pertinenti ai propri obiettivi formativi; nell'attuazione degli obblighi contrattuali, con particolare riferimento alla formazione, alla riconversione ed alla riqualificazione del personale docente in esubero, degli insegnanti tecnico pratici e del personale all'estero; nella promozione, la ricerca e la diffusione di iniziative di formazione e di aggiornamento; nello sviluppo di competenze trasversali e disciplinari, con particolare riferimento alla formazione scientifica di iniziative da svolgere in ambiente *e-learning*<sup>40</sup>.

L'Amministrazione ha richiamato, in particolare, l'attenzione sul modello *e-learning* integrato, strutturato su ambiente di apprendimento on-line con incontri organizzati dagli uffici scolastici regionali su reti di scuole, coordinati da docenti con funzioni tutoriali; metodi di *learning by doing*; contenuti e attività derivanti principalmente dalle conoscenze prodotte nelle scuole; partecipazione di scuole, associazioni professionali e disciplinari; università e istituti regionali di ricerca educativa.

Destinatari delle risorse sono stati, in misura prevalente, gli Uffici scolastici regionali. Questi ultimi hanno ripartito le risorse fra le istituzioni scolastiche, riservandosi una quota per il coordinamento delle azioni formative.

L'amministrazione centrale ha utilizzato i finanziamenti iscritti sul capitolo di bilancio della Direzione generale competente.

In particolare, per l'esercizio 2004, in attuazione delle Direttive concernenti il personale docente e addetto alle attività tecnico amministrative (n. 47/2004), i dirigenti scolastici (n. 48/2004) e l'ampliamento dell'offerta formativa (n. 60/2004), è stata finanziata la spesa di 5.217.000,00 di cui 2.754.000,00 a carico del cap. 1227 e 2.463.000 prelevati dal fondo di riserva.

Molto più rilevante, in considerazione del tipo di organizzazione in cui si articola la funzione, la spesa destinata alla formazione del personale della scuola attraverso gli uffici scolastici regionali, cui, nel 2004, sono stati destinati 29.439.519 suddivisi in 27.093.774,00 distribuiti tra i vari capitoli in cui è articolata la stessa competenza presso ciascun ufficio scolastico regionale e 2.345.745,00 per la formazione dei docenti per disabili.

Il raggiungimento degli obiettivi suindicati ha incontrato le difficoltà in precedenza descritte circa i docenti in possesso del titolo per accedere alla riconversione professionale finalizzata all'accesso in altre classi di concorso, con riguardo all'economicità dello svolgimento dei corsi, e per l'utilizzo dei docenti in soprannumero su posti di sostegno, ai fini della specializzazione per il sostegno conseguita a seguito della partecipazione ai corsi intensivi.

#### 4.1.2.11 La valutazione dei dirigenti scolastici.

L'amministrazione ha attivato, ai sensi della normativa vigente e dei contratti collettivi nazionali sottoscritti tra i rappresentanti del Ministero e delle organizzazioni sindacali di categoria, per il periodo di riferimento, un sistema di valutazione dei dirigenti scolastici denominato SI.VA.DIS<sup>41</sup>, al fine, tra l'altro, di costruire un sistema di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati gestionali dei dirigenti scolastici.

L'anno scolastico 2003 – 2004 è stato il primo di applicazione del processo di valutazione, svolto in forma di costante confronto fra valutatore e valutato e concluso con azioni di sviluppo da parte dell'amministrazione scolastica regionale.

Il Ministero si è servito della collaborazione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI) per individuare un campione significativo a livello regionale di dirigenti scolastici, formare i valutatori e monitorare la sperimentazione. La prima

---

<sup>41</sup> Sigla per Sistema di valutazione dei dirigenti scolastici;

sperimentazione ha riguardato 1.453 dirigenti, pari al 17 per cento del personale in servizio di ruolo per lo stesso anno scolastico.

L'amministrazione in preparazione del SI.VA.DIS 2, si è confrontata, oltre che con i sindacati, anche con i valutatori e i dirigenti regionali, giungendo ad un giudizio positivo sul carattere negoziale del modello e sugli effetti sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, ma ammettendo, nel contempo, che occorre rivedere alcuni aspetti procedurali in vista del secondo anno di sperimentazione, testando la funzionalità del fascicolo contenuto nelle nuove linee guida<sup>42</sup>.

Per l'anno scolastico 2004/2005, è stato infatti stabilito di ridurre la consistenza quantitativa del campione, attestato fra il 5 e l'8 per cento dei Dirigenti scolastici ed un rapporto numerico tra valutatori di prima istanza e valutati compreso tra un minimo di 1 a 3 ad un massimo di 8.

Sono stati realizzate, all'inizio del 2005, iniziative di informazione e confronto con i referenti regionali e i valutatori.

E' prevista la sperimentazione, in quest'ultimo anno, dell'opportunità, prospettata da parte sindacale, di estendere la valutazione in un arco di tempo corrispondente alla durata del contratto e di utilizzare, quali valutatori di prima istanza, anche Dirigenti scolastici "da selezionare e da formare".

Si ipotizza la selezione e la formazione di mille dirigenti scolastici con incarico aggiuntivo in qualità di valutatori, per far fronte alla valutazione a regime di circa 10.000 dirigenti scolastici.

Senza entrare nel merito del sistema, si richiama, da un lato, l'attenzione sulla circostanza che, in base all'art. 3 della sequenza contrattuale del 24 luglio 2003, rinnovata alle stesse condizioni nel 2004, in assenza di un compiuto sistema di valutazione, la retribuzione di risultato è erogata a ciascun dirigente scolastico nella misura del venti per cento della retribuzione di posizione percepita, dall'altro che occorre esaminare anche il rapporto tra il costo di 1.000 valutatori con incarico aggiuntivo ed effetti della valutazione in termini di miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità conseguita attraverso la valutazione, cioè costruire un insieme di parametri che misurino gli effetti in modo attendibile.

#### 4.1.2.12 Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005.

Mentre per il personale con le qualifiche dirigenziali non sono emersi particolari problemi, per il personale docente e ATA questi si sono verificati, in relazione all'entrata in vigore della legge n. 143 del 2004 (paradossalmente intitolata "norme per l'ordinato avvio dell'anno scolastico") e per la successiva n. 186 in data 27 luglio dello stesso anno (con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante "disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse"). In particolare le norme contenute negli articoli 8 nonies e decies, concernenti le graduatorie permanenti, hanno causato ritardi e notevole contenzioso in sede di conferimento degli incarichi a tempo determinato e indeterminato.

Più in generale, si registrano, quali disfunzioni croniche dell'avvio, lo spostamento verso l'inizio dell'anno scolastico delle operazioni di determinazione e adeguamento degli organici alle situazioni di fatto, la macchinosità dei trasferimenti e della mobilità che si concludono a ridosso dell'apertura dell'anno scolastico, la frammentazione delle operazioni concernenti le utilizzazioni del personale in soprannumero, la tardiva pubblicazione delle graduatorie provinciali e d'istituto.

<sup>42</sup> Il "fascicolo di valutazione", secondo le linee guida precitate, è lo strumento che accompagna tutta la procedura con la documentazione prodotta nelle varie fasi, registra le osservazioni e le interazioni fra valutatore e valutato, garantendo trasparenza e condivisione delle informazioni e delle valutazioni.

L'Amministrazione ha fatto tuttavia presente che si stava attrezzando per anticipare tutte le procedure e le diverse scadenze, ma tale intendimento merita tuttavia una accorta messa a punto del sistema, anche alla luce delle recenti riforme costituzionali e delle relative pronunce della Corte costituzionale.

Con sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 18 dicembre 2003, infatti, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 3 della legge n. 448 del 2001, che mantiene alla competenza amministrativa di organi dello stato la distribuzione della dotazione organica regionale dei docenti tra gli istituti scolastici.

Nell'ambito della potestà legislativa concorrente attribuita alle Regioni (art. 117 Cost.) allo Stato compete "esclusivamente" la determinazione dei principi fondamentali unitamente alla definizione delle norme generali, mentre nell'ambito della legislazione regionale insiste "senz'altro" la programmazione della rete scolastica, cui resta strettamente connessa la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche. Alle regioni spetterebbe quindi la distribuzione della dotazione organica regionale dei docenti.

La Corte Costituzionale medesima, nel riaffermare l'innovatività del principio costituzionale, ha aggiunto che "per del tutto evidenti esigenze di continuità di funzionamento del servizio d'istruzione, gli adempimenti amministrativi previsti dalla norma – peraltro ormai dichiarata incostituzionale – debbano tuttavia continuare ad essere assolti dagli organi statali, fino a quando le Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo".

L'art. 22 comma 3 mantiene efficacia, quindi, fino a quando le Regioni, con legge, non attribuiranno ai propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente degli istituti scolastici.

Alla luce di tale ultima condizione non si può escludere il rischio, che alla pronuncia, da un lato, segua un periodo di grande incertezza e disomogenea applicazione sul territorio nazionale dell'innovativo assetto costituzionale della distribuzione del personale scolastico, dall'altro che il mancato completamento del principio di sussidiarietà provochi, per questo aspetto, l'ennesimo rinvio della regionalizzazione delle funzioni, con conseguenze sempre più traumatiche per lo svolgimento del servizio.

#### 4.1.2.13 Spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente.

La direttiva ministeriale in data 17 luglio 2002, emanata in applicazione dell'art. 22 del CCNI stipulato il 5 giugno 2002, ha previsto che al personale docente fossero rimborsate le spese sostenute per iniziative di formazione svolte da enti accreditati e qualificati per corsi di specializzazione universitaria, *stages* presso aziende, acquisto libri e sottoscrizione di abbonamenti a riviste specializzate, acquisto software, abbonamenti a siti tematici e canoni.

Al riguardo il Ministero ha riferito che dopo l'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia per la limitazione degli impegni e dei pagamenti<sup>43</sup> (cosiddetto "decreto taglia spese") ai sensi del DL 6 settembre 2002 n. 194 conv. dalla legge 31 ottobre 2002 n. 246, "l'emissione dei titoli di pagamento in alcuni casi non era perfezionata".

In base a direttive del Ministro dell'Istruzione emanate nel corso del 2003<sup>44</sup> è stato consentito per attività di autoaggiornamento deliberate e documentate l'utilizzo delle assegnazioni delle istituzioni scolastiche.

Tale sistema di finanziamento, per l'anno scolastico 2004/2005, è stato posto a carico di ciascuna istituzione scolastica in base a criteri definiti dalla Direttiva del 13 maggio 2004. Tuttavia occorre precisare che, con riguardo ad alcune delle iniziative di cui sopra, l'adozione di parametri di verifica del raggiungimento degli obiettivi, come l'aggiornamento attraverso consultazione di siti e riviste specializzate, appare problematica.

<sup>43</sup> Decreto Ministro economia e finanze 29 novembre 2002 in G.U. n. 282 del 29 novembre 2002.

<sup>44</sup> N°36 e n°79 del 2003.

## 4.1.3 Consistenza e distribuzione territoriale delle strutture scolastiche: gli istituti e le classi.

Tabella 6

## Numero di sezioni/classi per per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	7.562	32.210	17.289	23.696	80.757
	2002/2003	7.691	32.217	17.343	23.932	81.183
	2003/2004	7.802	32.474	17.446	23.989	81.711
	2004/2005	7.887	32.688	17.494	24.107	82.176
NORD EST	2001/2002	4.045	21.590	11.422	16.324	53.381
	2002/2003	4.143	21.669	11.479	16.487	53.778
	2003/2004	4.278	21.776	11.557	16.457	54.068
	2004/2005	4.367	22.059	11.553	16.672	54.651
CENTRO	2001/2002	7.960	24.756	14.338	22.068	69.122
	2002/2003	7.960	24.602	14.318	22.107	68.987
	2003/2004	8.066	24.551	14.398	21.984	68.999
	2004/2005	8.098	24.590	14.287	22.046	69.021
SUD	2001/2002	14.896	41.434	25.986	34.478	116.794
	2002/2003	14.823	40.710	25.603	35.088	116.224
	2003/2004	14.807	40.106	25.220	35.222	115.355
	2004/2005	14.782	39.450	24.745	35.512	114.489
ISOLE	2001/2002	6.486	19.180	12.617	16.003	54.286
	2002/2003	6.483	18.813	12.444	16.336	54.076
	2003/2004	6.514	18.555	12.254	16.048	53.371
	2004/2005	6.554	18.237	11.946	16.087	52.824
Totale	2001/2002	40.949	139.170	81.652	112.569	374.340
	2002/2003	41.100 (+0,37%)	138.011 (-0,83%)	81.187 (-0,57%)	113.950 (+1,23%)	374.248 (-0,02%)
	2003/2004	41.467 (+0,89%)	137.462 (-0,4%)	80.875 (-0,38%)	113.700 (-0,22%)	373.504 (-0,2%)
	2004/2005	41.688 (+0,53%)	137.024 (-0,32%)	80.025 (-1,05%)	114.424 (+0,64%)	373.161 (-0,09%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tabella 7

## Punti di erogazione del servizio per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	2.506	4.115	1.646	950	9.217
	2002/2003	2.535	4.100	1.648	960	9.243
	2003/2004	2.558	4.081	1.651	976	9.266
	2004/2005	2.568	4.065	1.658	990	9.281
NORD EST	2001/2002	1.476	2.833	1.111	736	6.156
	2002/2003	1.495	2.827	1.108	739	6.169
	2003/2004	1.504	2.814	1.107	748	6.173
	2004/2005	1.522	2.810	1.105	755	6.192
CENTRO	2001/2002	2.727	2.944	1.187	968	7.826
	2002/2003	2.738	2.930	1.188	973	7.829
	2003/2004	2.746	2.910	1.189	983	7.828
	2004/2005	2.753	2.899	1.198	986	7.836
SUD	2001/2002	4.714	4.377	2.083	1.465	12.639
	2002/2003	4.662	4.335	2.076	1.489	12.562
	2003/2004	4.644	4.302	2.071	1.505	12.522
	2004/2005	4.634	4.292	2.069	1.528	12.523
ISOLE	2001/2002	2.119	2.067	1.012	709	5.907
	2002/2003	2.116	2.057	1.007	715	5.895
	2003/2004	2.120	2.067	1.007	722	5.916
	2004/2005	2.124	2.079	1.007	724	5.934
Totale	2001/2002	13.542	16.336	7.039	4.828	41.745
	2002/2003	13.546 (+0,03%)	16.249 (-0,53%)	7.027 (-0,17%)	4.876 (+0,99%)	41.698 (-0,11%)
	2003/2004	13.572 (+0,19%)	16.174 (-0,46%)	7.025 (-0,03%)	4.934 (+1,19%)	41.705 (+0,02%)
	2004/2005	13.601 (+0,21%)	16.145 (-0,18%)	7.037 (+0,17%)	4.983 (+0,99%)	41.766 (+0,15%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tabella 8

## Istituzioni scolastiche

Area geografica	Anno	Circoli didattici	Istituti comprensivi	Istituti principali di scuola secondaria di I grado	Istituti principali di scuola secondaria di II grado	Istituti d'istruzione secondaria superiore	Totale
NORD OVEST	2001/2002	551	738	297	469	173	2.228
	2002/2003	551	738	298	465	178	2.230
	2003/2004	542	751	294	460	183	2.230
	2004/2005	514	790	278	450	194	2.226
NORD EST	2001/2002	323	517	193	339	137	1.509
	2002/2003	325	517	192	338	138	1.510
	2003/2004	315	536	183	331	146	1.511
	2004/2005	296	559	171	326	152	1.504
CENTRO	2001/2002	488	571	264	468	180	1.971
	2002/2003	477	585	257	468	181	1.968
	2003/2004	472	593	252	467	183	1.967
	2004/2005	458	612	245	465	186	1.966
SUD	2001/2002	948	877	659	736	249	3.469
	2002/2003	948	878	659	733	250	3.468
	2003/2004	948	880	656	731	254	3.469
	2004/2005	940	892	648	728	265	3.473
ISOLE	2001/2002	392	580	190	313	136	1.611
	2002/2003	390	582	189	314	137	1.612
	2003/2004	390	584	188	312	141	1.615
	2004/2005	390	582	188	310	141	1.611
Totale	2001/2002	2.702	3.283	1.603	2.325	875	10.788
	2002/2003	2.691 (-0,41%)	3.300 (+0,52%)	1.595 (-0,5%)	2.318 (-0,3%)	884 (+1,03%)	10.788 (0%)
	2003/2004	2.667 (-0,89%)	3.344 (+1,33%)	1.573 (-1,38%)	2.301 (-0,73%)	907 (+2,6%)	10.792 (+0,04%)
	2004/2005	2.598 (-2,59%)	3.435 (+2,72%)	1.530 (-2,73%)	2.279 (-0,96%)	938 (+3,42%)	10.780 (-0,11%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Le tabelle descrivono la consistenza delle strutture dei tre livelli che il sistema scolastico appresta per l'erogazione del servizio: sezioni/classi; punti di erogazione ed istituti. Le sezioni/classi costituiscono le unità base del servizio scolastico, intorno alle quali si organizzano le risorse umane, strumentali e logistiche. Nel 2004-2005 si sono attestate a 373.161, segnando negli anni un progressivo lieve decremento, solo in parte contrastato nella scuola dell'infanzia e nella scuola secondaria superiore.

In riferimento all'anno scolastico 2004-2005 le sezioni/classi si sono così ripartite per ordine di scuola:

- dell'infanzia 11,17 per cento;
- primaria 36,72 per cento;
- sec. I grado 21,44 per cento;
- sec. II grado 30,66 per cento;

e per area geografica:

- nord ovest 22,02 per cento;
- nord est 14,64 per cento ;
- centro 18,49 per cento ;
- sud 30,68 per cento ;
- isole 14,15 per cento.

Esse, nell'ultimo e nel primo anno scolastico del quadriennio considerato, hanno potuto contare, rispettivamente, su 2,27 e su 2,28 docenti ciascuna<sup>45</sup>. La valutazione di questi dati va effettuata tenendo conto che nella scuola dell'infanzia e nella scuola a tempo pieno sulla stessa sezione/classe insistono più docenti.

I punti di erogazione del servizio, che rappresentano la più capillare presenza delle strutture scolastiche sul territorio, risultano in lievissima crescita, avendo raggiunto ultimamente le 41.766 unità con una media di circa 9 sezioni/classi ciascuno. Nello stesso anno presso ogni punto hanno operato in media 20,3 docenti; nel 2001-2002 l'indice era stato 20,5.

Gli istituti hanno registrato una limitata riduzione nell'ultimo anno del quadriennio considerato: 10.780; in costante crescita sono gli istituti comprensivi e quelli di istruzione secondaria superiore. Nell'anno scolastico 2004-2005 ciascun istituto ha riunito in media 34,6 sezioni/classi e 3,8 punti di erogazione. La distribuzione territoriale è coerente con le precedenti segnalazioni<sup>46</sup>. Il numero di docenti presenti presso ogni istituto è stato mediamente di 78,7 nel 2004-2005 e di 79,3 nel 2001-2002.

Per il calcolo degli indicatori relativi ai docenti sono state considerate tutte le categorie: a tempo indeterminato, di religione, annuali, fino al termine delle attività didattiche. Gli indicatori rendono informazioni che possono risultare parzialmente sovrastimate, perché una quota, difficilmente quantificabile, di docenti incaricati fino al termine delle attività didattiche sostituisce docenti di ruolo che espletano incarichi sindacali, fuori ruolo, etc. Un'altra quota di docenti della stessa categoria svolge un servizio ridotto rispetto all'orario di cattedra completo.

Negli anni scolastici 2004-2005 e 2001-2002 sono state presenti in ogni istituto 23,3 e 23,9 unità di personale ATA. Questi dati rendono informazioni non del tutto affidabili; infatti su di essi incidono due aspetti contrastanti. Il numero di unità di personale non comprende i lavoratori socialmente utili (LSU) impegnati nelle scuole e non tiene conto che una quota di

<sup>45</sup> Il numero di docenti, considerato in questo paragrafo per il calcolo degli indicatori, è, per l'anno scolastico 2004-2005, 848.933 e, per l'anno scolastico 2001-2002, 856.210; esso è desunto dalle tabelle 15, 17, 24, 25.

<sup>46</sup> La presenza delle scuole statali nei comuni, nell'anno scolastico 2003-2004, è risultata così distribuita (*per 100 comuni*): scuola dell'infanzia 71,1; primaria 88,4; secondaria I grado 67,9; secondaria II grado 18,6.

dipendenti a tempo determinato sostituisce personale di ruolo che ricopre incarichi sindacali, assente per maternità o collocato fuori ruolo<sup>47</sup>.

Quest'ultima notazione, che, come si è visto in precedenza, trova corrispondenza anche per i docenti, è importante perché porta ad evidenza le due finalità divergenti secondo le quali gli indicatori del sistema scolastico possono essere calcolati: a) la percezione dei termini qualitativi e quantitativi del servizio fornito agli alunni, per i quali, per una informazione corretta, si deve tener conto esclusivamente del personale effettivamente impegnato nell'erogazione dello stesso servizio; b) l'esatta quantificazione della spesa determinata dal complessivo funzionamento del sistema scolastico, che deve tener conto anche del costo delle unità di personale legittimamente distolte da esso.

Se si considera il numero totale di unità del personale (dirigenti-docenti-ATA), ogni istituto ha potuto contare in media, nel 2004-2005, su 102,81 unità e, nel 2001-2002, su 104,11 unità.

E' quindi possibile, sempre in rapporto agli anni scolastici finora considerati, esporre le relazioni numeriche esistenti tra gli alunni e le altre componenti, fisiche e strutturali, del sistema scolastico nella sua globalità. Più in particolare, i dati riportati nelle tabelle consentono di condurre l'analisi in ordine ai diversi anni scolastici, agli ordini di scuola ed alle ripartizioni geografiche.

	2004-2005	2001-2002
alunni/docenti	9,0	8,9
alunni/personale	6,9	6,8
alunni/punti di erogazione	183,8	182,2
alunni/sezioni-classi	20,6	20,3
alunni/istituti	712,1	705,2

Il raffronto dei rapporti relativi ai due anni scolastici fa emergere un sia pur ridotto, progressivo contenimento del personale e delle strutture. La seguente tavola offre, in relazione a quattro anni scolastici, una più precisa rappresentazione dell'andamento del più importante parametro del sistema scolastico – rapporto numerico studenti/docenti – riferita alle scuole statali nei diversi livelli di istruzione.

## 5. Il sistema universitario.

Le esigenze dettate dall'economia complessiva di questa relazione e la circostanza che è in via di completamento da parte della Corte uno specifico referto sul sistema universitario inducono a soffermarsi in questa sede sugli aspetti essenziali che hanno interessato l'istruzione superiore nell'anno 2004. Essi vanno rinvenuti: a) nelle disposizioni finanziarie e nella applicazione amministrativa che ne è seguita; b) nel volume del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e nei mutamenti avviati per i criteri di riparto tra gli atenei; c) nelle modifiche apportate alla disciplina degli ordinamenti didattici; d) nelle iniziative legislative, tuttora non giunte a definizione, riguardanti lo stato giuridico ed economico dei docenti e ricercatori; nelle misure individuate per la programmazione dei fabbisogni di personale.

### 5.1 Disposizioni finanziarie e applicazione amministrativa.

La legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 2003) – art. 3, comma 1 - ha innanzitutto individuato, per il triennio 2004-2006, il limite di crescita del fabbisogno del sistema universitario nel 4 per cento di quello determinato a consuntivo relativo all'anno precedente. Il

<sup>47</sup> Il numero di unità considerate per i due anni scolastici in questione – 250.851 e 257.671 – è desunto dalle tabelle 19 e 26.

fabbisogno così determinato è incrementato delle competenze arretrate dovute al personale in applicazione dei CCNL (comma 7).

La conferma del limite di spesa, pari al 90 per cento della quota FFO, impegnata da ciascun ateneo per gli assegni fissi del personale è accompagnata dalla autorizzazione per l'assunzione dei ricercatori vincitori di concorso al 31 ottobre 2003 e dalla istituzione di un apposito fondo (comma 53). La disponibilità assicurata, comprensiva della quota destinata agli enti di ricerca, è stata di 35,244 milioni, pressoché interamente trasferita ai destinatari nell'esercizio (capitolo 5554).

Le risorse messe a disposizione per l'anno 2004 dalla tabella C possono essere espone in sintesi come segue. Il complessivo volume di 6.964 milioni si distribuisce su tre comparti: a) università statali 6.675 milioni; b) università non statali 114 milioni; c) diritto allo studio e residenze 175 milioni.

Agli studenti capaci e meritevoli possono essere concessi prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi. La restituzione dei prestiti è garantita da un fondo di 10 milioni, destinato anche alla concessione agli studenti privi di mezzi di contributi in conto interessi per il rimborso dei prestiti ottenuti (art. 4, commi 99-104). La norma – comma 101 - che affidava la gestione del fondo a Sviluppo Italia s.p.a. è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 308 del 2004.

Le due principali voci delle risorse destinate alle università statali sono costituite dal fondo di finanziamento ordinario (FFO) e dai piani di sviluppo. Nel 2004 il FFO è stato pari a 6.552 milioni, comprensivo di un incremento di 7 milioni sulla iniziale previsione della tabella C, registrando un indice di crescita sull'anno precedente di oltre il 4 per cento. La previsione iniziale 2005 si è ulteriormente elevata del 6,7 per cento, portandosi a 6.995 milioni.

Le disponibilità per i piani di sviluppo hanno, invece, subito un contenimento di circa il 2 per cento, fermandosi a circa 122 milioni, importo sostanzialmente confermato per il 2005. Tali importi costituiscono le prime due annualità degli stanziamenti resi disponibili per il piano di sviluppo relativo al triennio 2004-2006, approvato dal decreto 5 agosto 2004, n. 262. I principali interventi finanziati riguardano la riduzione degli squilibri, l'ampliamento dell'offerta formativa mediante l'istituzione di corsi di laurea e di facoltà, la banca dati dell'offerta formativa, l'anagrafe degli studenti, i corsi di dottorato di ricerca. Le risorse trasferite agli atenei in conto competenza sono state 68 milioni, destinate essenzialmente agli interventi di riequilibrio, unitamente a 53 milioni costituiti da residui degli esercizi 2002 e 2003.

Accanto alle suddette disponibilità va portata l'attenzione sulle tre dotazioni volte a finanziare interventi diretti per gli studenti: borse di studio e prestiti fiduciari; sostegno e mobilità; alloggi e residenze. La prima ha potuto contare nel 2004 su 144 milioni, superando del 16 per cento quella del 2003; i mezzi relativi alle altre due finalità, nel confronto 2004/2003, risultano sostanzialmente stabili, rispettivamente, 78 milioni e 57 milioni.

La ricostruzione delle principali fonti che assicurano la provvista del sistema universitario va integrata con alcune informazioni riguardanti gli aspetti generali della gestione delle università.

La legge n. 388 del 2000 – art. 56, commi 1 e 3 – prevede la determinazione del fabbisogno annuale del sistema universitario, successivamente ripartito per ciascuna istituzione. Le verifiche concernenti il triennio 2002-2003 attestano l'avvenuto rispetto del fabbisogno programmato. Infatti, in ciascuno degli anni il fabbisogno realizzato è risultato inferiore. Il valore 2004 è stato 8.038 milioni, che segna un incremento del 7 per cento nel triennio.

L'andamento del complessivo volume delle giacenze di tesoreria nel triennio 2002-2004 è in crescita. Le ragioni di questo risultato non possono essere riportate unicamente a difficoltà insorte nell'azione degli atenei, dovendosi tener conto anche dei condizionamenti e degli effetti della rigorosa disciplina dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche adottata in questi anni.

Si è passati dai circa 891 milioni del 2002 ai circa 1.200 milioni del 2003 per giungere ai circa 1.214 milioni del 2004: nel triennio si è quindi registrato un incremento che ha superato il 36 per cento.

A questo vincolo restano assoggettate le università – tuttora la maggioranza – che utilizzano la tesoreria unica, essendo, per altro verso, avviato un processo di sperimentazione di uscita dal sistema. La disciplina 2004 è stata adottata con il decreto MEF 5 marzo 2004, che, per gli atenei, ha previsto il limite del 14 per cento commisurato alle assegnazioni ottenute nel 2003 sul FFO. Il che ha comportato che il Ministero ha potuto trasferire risorse sui rispettivi conti di tesoreria delle università solo quando l'entità delle giacenze fosse discesa almeno al 14 per cento delle assegnazioni 2003, con l'ulteriore vincolo di non superare per ciascun versamento il 25 per cento delle assegnazioni di competenza 2003. Ciò per ogni singola operazione di trasferimento di fondi, ma l'importo di tutte quelle effettuate nel 2004 non ha potuto superare la differenza tra il fabbisogno programmato di ciascun ateneo ed il 90 per cento della giacenza rilevata al 31 dicembre 2003.

In applicazione della suddetta disciplina il Ministero nel 2004 ha trasferito risorse agli atenei pari a circa il 58 per cento della dotazione di competenza del FFO – 3.779 milioni -; nello stesso anno risultano trasferiti anche circa 3.000 milioni provenienti dai residui degli anni precedenti.

#### 5.1.1 Il fondo di finanziamento ordinario ed il nuovo modello di riparto.

Secondo quanto detto in precedenza, il volume di risorse trasferite alle università nel 2004 per le esigenze del funzionamento ordinario è stato di 6.779 milioni, a questa somma si aggiungono 2.719 milioni di residui di competenza. Il riparto e l'assegnazione della dotazione di competenza sono avvenuti secondo i criteri definiti dal decreto del Ministro 23 aprile 2004, che ha individuato le seguenti principali finalizzazioni di spesa:

- copertura di obbligazioni assunte;
- copertura dei maggiori oneri per spese di personale;
- valutazione ed accelerazione del riequilibrio;
- incentivazione della mobilità dei docenti;
- chiamate di studiosi ed esperti stranieri o italiani residenti all'estero.

Questi criteri hanno, tra l'altro, consentito una prima applicazione del nuovo modello per la ripartizione teorica del FFO delle università statali, messo a punto dal Comitato per la valutazione del sistema universitario, mediante l'utilizzazione di 30 milioni per interventi di valutazione dei risultati e di riequilibrio. Successivamente, il modello è stato approvato con decreto 28 luglio 2004, che prevede che l'annuale decreto di riparto del FFO individui quote progressive da destinare in relazione agli esiti della valutazione condotta secondo le indicazioni del nuovo modello. L'obiettivo che viene perseguito, come sviluppo dell'azione svolta negli anni precedenti, è quello di lasciare, progressivamente, un più ampio spazio ad una distribuzione del FFO fondata sulla comparazione dei servizi formativi attivati e dei risultati ottenuti. Per questo il nuovo modello propone di attribuire le risorse mediante la valutazione delle seguenti voci da rapportare alle percentuali indicate:

- 30 per cento - domanda da soddisfare, misurata in termini di studenti iscritti;
- 30 per cento - risultati dei processi formativi, misurata in termini di crediti acquisiti;
- 30 per cento - risultati delle attività di ricerca scientifica;
- 10 per cento - incentivi specifici.

### 5.1.2 Le modifiche agli ordinamenti didattici.

Sull'esercizio dell'autonomia didattica da parte degli atenei è incisivamente intervenuto il regolamento emanato con il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270<sup>48</sup>, apportando modifiche al decreto 3 novembre 1999, n. 509.

Gli aspetti essenziali delle modifiche riguardano:

- l'individuazione dei corsi e dei titoli relativi alla laurea triennale (primo livello) e di quelli che conducono alla laurea magistrale (secondo livello);
- previsione di attività formative di base comuni nel primo anno dei corsi di laurea e successiva articolazione dei percorsi di studio (due anni) in corsi a carattere metodologico o professionale;
- la programmazione e la misurazione dello studio mediante i crediti formativi universitari (Cfu);
- alla laurea magistrale l'accesso con la laurea o con il diploma triennale oppure, per le lauree a ciclo unico (corsi di studio che in base alla normativa comunitaria non prevedano titoli di primo livello) e per i corsi di studio relativi alle professioni legali, con il diploma di scuola secondaria superiore;
- l'ambito dell'autonomia didattica delle università nella denominazione dei corsi e nella determinazione degli ordinamenti didattici anche mediante l'indicazione dei contenuti dei regolamenti didattici di ateneo e dei regolamenti dei corsi di studio.

Il nuovo impianto dei corsi universitari deve essere sperimentato per alcuni anni per poter verificare se esso avrà risposto alle esigenze che hanno indotto alle modifiche. L'intervento ha inteso contenere il numero dei corsi attivati dagli atenei senza tener conto di un effettivo confronto con le reali necessità espresse dal mondo del lavoro e della produzione e con le risorse, in termini di personale e di strutture, nella disponibilità delle università per poter assicurare un'adeguata qualità del servizio formativo. In questa prospettiva, due disposizioni appaiono rispondere alle esigenze ora richiamate. La riconduzione dell'individuazione delle classi di corsi di studio al Ministero e la previsione della loro modifica o istituzione, unitamente all'indicazione degli obiettivi formativi qualificanti e delle conseguenti attività formative (art 4, comma 2), dovrebbero comportarne l'ancoraggio ad elementi di più attenta ponderazione. L'altra norma – art. 9 – esige che le università attivino i corsi rispettando i requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti determinati con decreto del Ministro e che gli stessi vengano inseriti nella banca dati nazionale dell'offerta formativa. Per l'attuazione di quest'ultima disposizione da parte delle università, il decreto 27 gennaio 2005 ha definito le procedure per l'implementazione della banca dati nella sezione regolamenti didattici d'ateneo ed in quella relativa all'offerta formativa annuale, ed ai requisiti minimi.

### 5.1.3 Iniziative legislative inerenti lo stato giuridico dei professori universitari; misure per la determinazione del fabbisogno del personale delle università.

Con il disegno di legge, presentato alla Camera nel febbraio 2004 (AC. n. 4735), il Governo ha chiesto la delega per una nuova disciplina dello stato giuridico dei docenti universitari, compresi i ricercatori, che interviene su tre principali aspetti: il reclutamento, i diritti e doveri, la tipologia dei rapporti di lavoro.

In attesa del perfezionamento del provvedimento, l'art. 1, comma 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2005, n. 43 ha elevato il trattamento economico dei ricercatori dopo un anno di servizio, portandolo al 70 per cento di quello proprio del professore associato di pari anzianità. La spesa è quantificata dall'art. 8 in circa 29 milioni per il 2005, in circa 44 milioni per il 2006, in circa 45 milioni per il 2007, in

---

<sup>48</sup> GU. n. 266 del 12 novembre 2004.

circa 28 milioni per il 2008 e in circa 19 milioni dal 2009 ed posta a carico del FFO, il che assorbe una quota dell'incremento registrato dal fondo negli ultimi due anni.

Il comma 2 bis dello stesso articolo 1 riduce all'indicazione di un solo idoneo per posto bandito la proposta della commissione giudicatrice delle procedure di valutazione comparativa per professori ordinari ed associati. La misura, che sarà operativa per i posti banditi successivamente al 15 maggio 2005, introduce un elemento di più accentuata selettività che dovrebbe assicurare una più elevata qualificazione delle scelte delle commissioni.

Una disposizione di notevole rilievo ha introdotto il comma 105 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004). Essa stabilisce che le università, a decorrere dall'anno 2005, debbano adottare programmi triennali volti a determinare il fabbisogno di personale sia a tempo indeterminato che determinato entro i limiti delle risorse dei propri bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero per verificarne la compatibilità con le risorse rese disponibili dal FFO.<sup>49</sup>

Di ancor più ampia portata è la previsione dell'art. 1 ter che impegna gli atenei a decorrere dal 2006 ad adottare entro il 30 giugno di ogni anno programmi triennali coerenti con gli indirizzi definiti dal Ministro, sentiti gli organi del sistema universitario. Oggetto dei programmi sono i corsi di studio da attivare o da sopprimere; il programma della ricerca scientifica; i servizi e gli interventi a favore degli studenti; le iniziative per l'internazionalizzazione; il fabbisogno del personale. I programmi sono valutati dal Ministero sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministro; dell'esito della valutazione lo stesso Ministro riferisce ogni triennio al Parlamento.

Questa norma innova le procedure della programmazione universitaria in una duplice direzione: da un lato chiama le università a svolgere un ruolo che valorizza le loro scelte autonome, dall'altro il Ministero appare rafforzare i propri strumenti di governo del sistema al fine di consentirne la necessaria armonizzazione.

## **6. La ricerca.**

### *6.1 Il quadro della ricerca nel tempo.*

Le attività di ricerca svolte dal MIUR nel 2004 sono apparse in evoluzione positiva rispetto al precedente esercizio per articolazione di ricerche, tipologie d'interventi, strumenti attivati, allargamento della gestione ad una molteplicità di amministrazioni, tanto da confermare la crescente percezione del carattere trasversale del valore ricerca come risorsa fondamentale. Tuttavia sembra accrescersi il rischio di sovrapposizioni tematiche nei diversi programmi e nei diversi progetti, anche per il perdurare dell'assenza di uno strumento efficace di verifica, già sottolineata dalla Corte, di un vero coordinamento della ricerca, che pure era previsto dai decreti delegati dalla legge n. 59 del 1997 d.lgs. n. 204 del 1998 e n. 297 del 1999.

Un aspetto che è sembrato aggravarsi è costituito dallo svolgimento delle attività secondo scansioni temporali incompatibili con l'efficacia dei finanziamenti, destinati ad accrescere la competitività, che risulta, viceversa, sempre più caratterizzata dalla necessità di avvicinare ricerca, verifica e utilizzazione.

Inoltre, aspetto preoccupante è il calo di risorse rispetto alle previsioni nelle linee guida del 2002, anche se il Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) è risultato, alla fine del 2004 in recupero rispetto al 2003.

Per quanto riguarda in particolare lo stato della ricerca applicata, secondo quanto riferito nell'ultima indagine svolta relativamente alla ricerca applicata negli anni dal 1999 al 2003, fino a quest'ultimo esercizio<sup>50</sup>, l'inizio a decorrere del secondo semestre del 2001, la durata media (trentasei mesi) e i tempi prolungati per le verifiche finali dei progetti di ricerca, non hanno consentito di accertare una compiuta capacità di reazione che consentisse di riferire

<sup>49</sup> Cfr. art. 1, comma 1, del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2005.

<sup>50</sup> Cfr. Delibera n. 12/2005/G, del 16 maggio 2005;