

PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO (SCUOLE STATALI)

Anno Scolastico	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
2006-07	13.601	15.912	7.054	5.027	41.594
2007-08	13.585	15.870	7.073	5.045	41.573
2008-09	13.578	15.816	7.064	5.102	41.560
2009-10	13.607	15.941	7.151	5.203	41.902

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca.

Per l'anno scolastico 2009/10 dati forniti dalla Direzione generale per l'istruzione.

Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli disponibili sul sito web del Ministero.

3.3. Le politiche delle risorse umane nella scuola

Come già ricordato, il Piano programmatico, adottato in attuazione dell'art. 64 della legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto l'adozione, con decorrenza dall'a.s. 2009/10, di una sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti dirette a coniugare gli interventi in materia di revisione degli ordinamenti, di riorganizzazione della rete scolastica e di più efficace utilizzo delle risorse umane con la necessità di realizzare gli attesi risparmi di spesa.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari resta, tuttavia, sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente (67.341 unità entro il 2012 delle quali 32.000 già per l'anno scolastico 2009/2010) e del personale amministrativo (42.500 unità nello stesso periodo con una riduzione annuale di circa 14.166), che si aggiungono alle riduzioni operate nel biennio precedente³².

La legge ha inoltre mantenuto la clausola di salvaguardia, già prevista nella legge finanziaria 2007, che stabilisce, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi, la riduzione delle dotazioni complessive di bilancio del Miur, ad eccezione delle competenze spettanti al personale, in misura corrispondente alla quota di riduzioni non operata in ciascun anno.

PERSONALE DOCENTE

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	Totale
Finanziaria 2007	10.000	10.000				20.000
Finanziaria 2008		2.000	10.000	10.000		22.000
Legge 133/2008			32.105	15.560	19.676	67.341
Totale riduzioni attese	10.000	12.000	42.105	25.560	19.676	109.341
Totale riduzioni effettive	12.880*	10.372**	41.502**			

* Riduzione unità a tempo pieno equivalente comunicate dal MEF (comprende anche il personale ATA).

** Dato MIUR alla chiusura dell'organico di fatto.

PERSONALE ATA

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	Totale
Finanziaria 2007	4.000					
Finanziaria 2008		1.000	1.000			2.000
Legge 133/2008			14.167	14.167	14.167	42.500
Totale riduzioni attese	4.000	1.000	15.167	14.167	14.167	44.500
Totale riduzioni effettive		1.199**	15.305**			

** Dato MIUR alla chiusura dell'organico di fatto.

³² Il processo di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane della scuola si inserisce nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica e si articola in una serie di provvedimenti che si pongono in una logica di continuità con le azioni previste e in parte avviate negli esercizi 2007-2008. Tra i provvedimenti più significativi si ripropongono misure volte ad incidere sul complesso delle norme e delle procedure che presiedono alla definizione degli organici del personale docente; ad accorpate le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale; alla realizzazione di un'intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese; a risolvere il problema dei docenti inidonei per motivi di salute; ad attivare corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero; a rivedere gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc., onde ridurre allo stretto necessario la incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione; ad una nuova revisione dei criteri e parametri che presiedono alla quantificazione e assegnazione del personale amministrativo (ATA).

Come evidenziato nella tabella, malgrado la rimodulazione del piano di contenimento degli organici originariamente previsto nella legge finanziaria 2007³³, le verifiche effettuate dal Mef hanno riscontrato, per l'anno scolastico 2007/2008, una riduzione effettiva di 12.880 unità, con la conseguente applicazione della clausola di salvaguardia, per un importo complessivo di 19 milioni.

Gli obiettivi per il 2008, definiti nell'art. 2, comma 412, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) prevedevano una riduzione complessiva di posti, tra personale docente ed ATA, di 13.000 unità per l'anno 2008/09 (12.000 docenti³⁴ e 1.000 unità ATA) e 11.000 unità (10.000 docenti e 1.000 unità ATA) nei due anni successivi (2009/10 – 2010/2011).

Come per l'anno scolastico 2007/08, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato deciso di operare le previste riduzioni, in parte in fase di definizione dell'organico di diritto, per una quota pari a 6.072 unità, in parte nella fase di adeguamento dell'organico di fatto, per una quota di 3.928 posti.

Si prevedeva inoltre di recuperare le restanti 2000 unità attraverso la riduzione del personale soprannumerario, del personale inidoneo per motivi di salute e attraverso una minore spesa per le supplenze riguardanti la copertura degli "spezzoni" di cattedra fino a 6 ore.

A seguito della definizione dell'organico di fatto, intervenuta nel mese di ottobre 2008, il monitoraggio sulla corretta gestione degli organici del personale docente, compresi i posti di sostegno, ha evidenziato una riduzione di 10.372 posti concentrati essenzialmente nelle Regioni meridionali. Gli obiettivi previsti sono stati invece raggiunti nell'ambito del personale ATA che ha registrato una diminuzione di 1.199.

Il Miur ha ritenuto possibile recuperare i restanti circa 1.500 posti attraverso il riassorbimento in organico dei docenti soprannumerari, la riduzione del numero dei docenti collocati fuori ruolo per inidoneità ai compiti di istituto per effetto delle disposizioni dell'art. 35, comma 1, della legge n. 289/2002 e il recupero dei posti costituiti per la salvaguardia della titolarità dei docenti interessati alla riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento.

Quanto all'anno scolastico 2009/10, sulla base dei decreti interministeriali sugli organici si prevedeva una riduzione dell'organico di diritto e di fatto per 41.905 docenti e 15.167 unità di personale amministrativo (d.i. 25 luglio 2009 n. 65³⁵).

Anche nel 2009, a seguito della definizione dell'organico di fatto, intervenuta nel mese di ottobre, i risultati del monitoraggio hanno evidenziato un risparmio di 41.502 posti relativamente al personale docente (con un lieve scostamento di 403 posti, rispetto all'obiettivo, che sono stati in parte compensati dal risparmio di 325 posti di dirigente scolastico che vanno calcolati in aggiunta alla quota dei risparmi relativi al personale docente) e 15.305 posti di personale ATA (nettamente superiori all'obiettivo previsto).

Tale dato trova conferma nella rilevazione effettiva del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio) che, esaminando convenzionalmente il periodo maggio 2009-

³³ La difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'organico previsti nella legge finanziaria 2007 (44.000 riduzioni nel triennio 2007/2009 – 2010/2011) ha reso necessario rivedere le economie conseguibili in base al piano di razionalizzazione che, in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 2008, è stato rimodulato, prevedendo nel periodo 2007-2008 un più graduale contenimento degli organici e una minor stima delle economie di spesa pari a 136,3 milioni per il 2007 e 516 milioni per il 2008 (837,2 milioni, 1.158,5 milioni e 1.372,7 milioni nel triennio successivo).

³⁴ Tale obiettivo, apparentemente meno ambizioso rispetto a quello del 2007, già considerava, peraltro, la progressiva rideterminazione dell'organico di sostegno, prevista dall'art. 2, comma 413, della legge finanziaria 2008, portata, per l'anno scolastico 2008/09, a 53.581 posti.

³⁵ Nei regolamenti attuativi del Piano programmatico, predisposto da Miur e Mef, è stata esclusa la disposizione concernente la costituzione dell'organico del personale dell'area C (coordinatore amministrativo e coordinatore tecnico). Di conseguenza, nel succitato d.i. n. 65, con il quale sono state rese applicative, per il corrente anno scolastico 2009/2010, le prescrizioni previste dal Regolamento, la previsione dell'area C, ancorché originariamente contemplata nelle more della definizione, è stata, poi, definitivamente derubricata.

marzo 2010, ha evidenziato una riduzione di 57.590 unità³⁶ con un risparmio appena superiore a quello previsto nella relazione tecnica della legge n. 133/2008³⁷.

Un'analisi più dettagliata ha consentito di verificare analiticamente il contributo di tutti gli interventi adottati nell'ambito del personale docente per ottenere il rispetto degli obiettivi di contenimento³⁸.

Interventi	Riduzioni attese (posti)	Riduzioni effettive
Revisione degli ordinamenti scolastici revisione curricoli delle scuola di II grado	3.300	Rinvio di un anno (art. 37 delle legge n. 14 del 27 febbraio 2009).
Formazione delle classi e incremento dello 0,20 del rapporto alunni/classi	6.000	8.220 posti.
Determinazione organico delle scuola primaria con il solo orario obbligatorio (1)	10.000	9.800 posti.
Determinazione organico delle scuola di I grado con il solo orario obbligatorio (2)	10.300	9.600 posti.
Superamento delle attività di co-docenza e contenimento delle attività in compresenza tra docenti di teoria e insegnanti di laboratorio		Rinvio di un anno.
Riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre di scuola di I e II grado (3)	5.000	5.220 posti.
Eliminazione della clausola di salvaguardia della titolarità del docente nel caso in cui vi sia stata la riconduzione a 18 ore della cattedra (4)	2.000	1.300 posti
Rideterminazione dell'organico dei docenti dei corsi per l'istruzione degli adulti	1.500	130 posti in attesa della revisione dell'intero ambito dell'istruzione degli adulti.
Rideterminazione classi di concorso		(in via di elaborazione)
Riduzione docenti di lingua inglese (5)	4.000	2000 posti
Docenti inidonei per motivi di salute		(in via di elaborazione)
Riconversione docenti in esubero		(in via di elaborazione)
Riduzione dei docenti utilizzati in compiti diversi dall'insegnamento		(in via di elaborazione)

(1) Il risparmio è dato dalla differenza dell'attuale orario di lezione nel tempo normale (30 ore) e quello programmato di 27 ore settimanali: il maggior risultato è previsto per il primo anno raggiungendosi una riduzione di 10.000 posti. Una ulteriore riduzione per assestamento del sistema si raggiunge nel secondo anno con ulteriori 4.000 unità. L'operazione di riduzione riguarda solo le classi a tempo normale considerato che per quelle a tempo pieno è previsto un doppio docente.

(2) Il risparmio è dato dalla differenza dell'attuale orario di lezione nel tempo normale (attualmente 32 ore) e quello programmato di 29 ore settimanali e dal risparmio delle 3 ore a disposizione di una delle due cattedre di lettere presenti in ogni corso. Il maggior risultato è previsto per il primo anno con una riduzione di 10.300 posti, cui si aggiunge una ulteriore quota di riduzione per ulteriori 3.000 unità. L'operazione di riduzione riguarda solo le classi a tempo normale considerato che per quelle a tempo prolungato è prevista una diversa organizzazione.

(3) L'operazione di riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento, iniziata con l'a.s. 2003/04, non ha interessato tutte le classi di concorso. Dopo la definizione dell'organico relativo all'a.s. 2008/09 residuano ancora alcune classi di concorso da ricondurre a 18 ore con un recupero di oltre 5.000 posti. Il piano prevede la generalizzazione della riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre comprese quelle conseguenti alla revisione degli ordinamenti in corso di definizione.

(4) Detta disposizione stabilisce che la riconduzione delle cattedre a 18 ore non deve comportare situazioni di soprannumerarietà, con conseguente permanenza nella scuola dei docenti eventualmente in esubero che potranno essere trasferiti d'ufficio.

(5) L'insegnamento della lingua inglese dovrà essere affidato all'insegnante della classe opportunamente specializzato. Sarà previsto, pertanto, un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore utilizzando parzialmente gli stanziamenti già iscritti in bilancio per le attività di formazione a favore dei docenti. Si prevede di eliminare, nel triennio, gli 11.200 posti di specialista, con una riduzione di 4.000 unità per il primo anno, 3.900 per il secondo e 3.300 unità nel terzo anno.

Alle riduzioni sopra riportate, pari a oltre 36.000 posti, vanno aggiunti circa 5.600 posti derivanti dall'eliminazione della seconda lingua comunitaria della scuola secondaria di I grado che, istituita in organico di fatto in attesa del riordino, è stata di fatto assorbita, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, nel complessivo quadro orario di 30 ore settimanali.

A fronte della sostanziale tenuta di tutti gli obiettivi di contenimento attivati, nettamente superiore risulta il contributo offerto dai più restrittivi criteri di formazione delle classi che miravano ad incrementare il rapporto alunni/classe dello 0,4 nel triennio (0,2 nell'anno scolastico 2009/2010).

La successiva tabella, che riporta l'andamento delle classi e il rapporto alunni/classe nell'ultimo quinquennio³⁹, evidenzia, per l'anno scolastico 2009/10, infatti una nuova diminuzione di 4970 classi rispetto all'anno scolastico 2008/2009 (nel precedente anno

³⁶ I dati raccolti hanno inoltre consentito di verificare il contributo offerto alla riduzione da parte di ciascuna categoria di personale evidenziando che la forte diminuzione di tutte le categorie di personale risulta compensata dalla crescita del personale della scuola dell'infanzia e della scuola secondaria inferiore.

³⁷ I risparmi attesi per l'anno scolastico 2009/2010, superati per poco più di 2 milioni, ammontavano a 1.368 milioni.

³⁸ Si aggiunga che a livello nazionale vengono stabilite le quantità di organico suddivise per grado di istruzione, tenendo conto ovviamente degli interventi programmati. Le singole realtà regionali possono, poi, per meglio rispondere alle esigenze del territorio e salvo, ovviamente, il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento per ciascuno fissato, privilegiare alcune esigenze a discapito di altre. Ad esempio alcune Regioni hanno privilegiato l'estensione del tempo pieno nella scuola primaria e l'aumento delle sezioni di scuola dell'infanzia a discapito del tempo prolungato della scuola secondaria di primo grado, ovvero l'eliminazione di percorsi di studio ormai non più rispondenti alle esigenze degli studenti.

³⁹ Si registra un incremento continuo solo nella scuola dell'infanzia, in relazione alla progressiva crescita degli alunni e agli interventi normativi che hanno escluso la riduzione degli organici con l'obiettivo della generalizzazione del servizio.

scolastico si era registrata una flessione di 2.275 classi) portando l'indice al 21,1 (era il 20,5 nell'anno scolastico 2008-2009).

CLASSI

Anno Scolastico	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	Alunni/classi
2005-06	41.884	137.787	79.200	117.981	376.852	20,4
2006-07	42.248	138.524	78.275	119.670	378.717	20,3
2007-08	42.285	138.150	77.619	119.902	377.956	20,4
2008-09	42.344	137.073	77.799	118.465	375.681	20,5
2009-2010	42.686	135.411	77.425	115.189	370.711	21,1

Fonte: Ministero dell'Istruzione dell'Università e Ricerca. Per a.s. 2009/2010 i dati comunicati sono desunti dalla procedura in organico di fatto - Direzione generale per l'istruzione- Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli pubblicati sul sito web del Ministero.

Nel valutare tale risultato, va tuttavia ricordato che l'evoluzione del numero e della dimensione delle classi, risente, non solo degli attuali meccanismi di formazione⁴⁰, ma anche dell'andamento e della composizione della popolazione scolastica nonché della dimensione ridotta dei plessi e della frammentazione della rete scolastica.

In ordine al primo profilo (della frammentazione dei punti di erogazione del servizio si detto nel paragrafo precedente), l'andamento complessivo della popolazione scolastica iscritta nelle scuole statali evidenzia negli ultimi esercizi una costante crescita raggiungendo 7.804.711 unità nell'anno scolastico 2009/2010⁴¹.

ALUNNI

Anno scolastico	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	di cui disabili	Incidenza % degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale
2005-06	967.345	2.539.298	1.664.908	2.509.985	7.681.536	165.291	4,8
2006-07	952.571	2.565.094	1.629.970	2.539.752	7.687.387	173.692	5,6
2007-08	960.987	2.575.310	1.623.947	2.547.997	7.708.241	174.404	6,4
2008-09	966.650	2.566.012	1.651.997	2.518.124	7.702.783	175.778	7,0
2009-10	1.007.108	2.578.650	1.670.117	2.548.836	7.804.711	181.177	7,7

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca. Per l'a.s. 2009/10 i dati sono stati comunicati dalla Direzione generale per l'istruzione e risultano provvisori.

L'analisi disaggregata per settore scolastico evidenzia che tale andamento risulta influenzato fortemente dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana, passati da una incidenza sulla popolazione scolastica complessiva pari al 5,6 per cento dell'anno scolastico 2006-2007, al 7,7 per cento dell'anno scolastico 2009-2010.

⁴⁰ La formazione delle classi avviene attualmente a livello di istituzione scolastica e talvolta addirittura di singolo plesso e risente della possibilità prevista dalla legislazione di derogare ai limiti generali di composizione delle classi con la possibilità di costituire classi con un numero minore di alunni rispetto a quanto consentito nei Comuni di pari dimensioni.

⁴¹ L'andamento della popolazione scolastica non è risultato omogeneo nell'ambito dei diversi ordini di scuola. Alla progressiva e costante crescita del numero dei bambini della scuola dell'infanzia (dovuta anche all'evoluzione dell'organizzazione familiare e dell'occupazione) e degli studenti della scuola primaria (grazie soprattutto agli anticipi di ammissione di bambini nati dopo l'età d'obbligo) si è infatti accompagnata una flessione degli alunni della scuola secondaria, che tuttavia segna una inversione di tendenza nell'ultimo anno scolastico.

Altro fenomeno degno di rilievo è la forte crescita degli alunni con disabilità, inseriti nelle scuole statali, che sono passati negli ultimi anni scolastici dalle 165.291 unità del 2005-2006 alle 181.177 unità del 2009-2010, con un tasso di incremento del 9,6 per cento⁴².

Sia l'uno che l'altro aspetto, sono destinati ad incidere sensibilmente sulla formazione delle classi e quindi sulla possibilità di ricorrere a tale intervento al fine di contenere ulteriormente le dotazioni organiche.

Nel registrare il positivo risultato dell'anno scolastico 2009-2010, occorre inoltre tenere presente che l'organico dei docenti di sostegno già comprende l'incremento disposto in applicazione delle disposizioni previste nell'art. 2, comma 413 e seguenti, della legge finanziaria 2008⁴³.

Per l'anno scolastico 2009/10 sono stati confermati a livello nazionale i posti complessivamente istituiti in organico di fatto dell'a.s. 2008/09 (90.469 posti a fronte di oltre 178.930 alunni disabili), con limitate modifiche a livello regionale, necessarie per perequare gli scostamenti esistenti nel rapporto alunni/docenti tra le varie Regioni (le Regioni del sud con rapporto molto più basso rispetto a quelle del centro-nord) e per raggiungere gradualmente, come previsto dalla legge finanziaria 2008, il tendenziale rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.

Il quadro normativo è stato peraltro attualmente modificato a seguito della recente sentenza della Corte Costituzionale (sentenza 9/2010) che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 413 e 414 della legge 244 del 2007.

La Consulta ha infatti censurato le disposizioni che stabiliscono un limite massimo invalicabile delle ore di insegnamento di sostegno e comportano automaticamente l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito nella normativa statale, di insegnanti specializzati, anche a tempo determinato, al fine di assicurare al disabile il miglioramento della sua situazione in ambito sociale e scolastico.

Tali disposizioni, limitatamente ai disabili che si trovano in condizioni di particolare gravità, sono state ritenute incompatibili con il nucleo indefettibile di garanzie tra cui il riconoscimento del diritto a quelle misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione.

Restano invece ancora in via di attuazione i restanti, ma meno rilevanti, interventi di contenimento delle spese derivanti dal piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero⁴⁴ e dal piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo⁴⁵.

⁴² L'aumentata presenza di alunni con disabilità ha diverse spiegazioni: una più diffusa cultura dell'integrazione nella società e nelle famiglie, uno sviluppo delle diagnosi cliniche, una più efficace rilevazione di patologie, la certificazione di situazioni non rilevate o sottovalutate, una più prolungata presenza nel sistema scolastico.

⁴³ Con l'art. 9 del decreto interministeriale è stata data applicazione alle disposizioni che prevedevano nuovi criteri e modalità per la quantificazione del numero massimo dei posti di sostegno istituibili a livello nazionale e di quelli attivabili in organico di diritto, utili per le nomine in ruolo.

Il comma 413, nell'ottica di realizzare il graduale raggiungimento di un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni disabili, stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2008/09, il numero dei posti di sostegno non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi funzionanti nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/07. Detti posti sono comprensivi anche delle deroghe che in precedenza venivano autorizzate in organico di fatto per rispondere alle esigenze certificate.

Il comma 414 prevede che la dotazione dell'organico di diritto dei docenti di sostegno deve essere progressivamente rideterminata, nel triennio 2008 - 2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/11, di una consistenza pari al 70 per cento del numero dei posti complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/07. Sulla base di tale consistenza sarà possibile pervenire alla fine del triennio, ad un organico di diritto di 63.347 posti, rispetto agli attuali 48.696.

Tale incremento è stato ripartito in parti uguali nei tre anni portando la dotazione dell'organico di diritto dei posti di sostegno a 53.581 per l'anno scolastico 2008/09 – a 58.463 per l'anno scolastico 2009/10 – a 63.347 per il 2010/2011.

⁴⁴ Il problema, peraltro, non ha ancora trovato una soluzione definitiva, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di cause ostative che concernono in particolare: la mancanza, per la maggior parte dei docenti soprannumerari, di un idoneo titolo di abilitazione o idoneità per altra classe di concorso; la radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso

L'impatto degli interventi di contenimento degli organici previsti nel Piano programmatico dovrebbe contribuire, non solo a produrre gli attesi risparmi non ancora certificati dal MEF, ma soprattutto ad avviare una effettiva riorganizzazione del sistema scolastico ed una migliore razionalizzare dell'utilizzo del personale.

Ciò trova conferma nei dati esposti nelle seguenti tabelle che evidenziano, da un lato il rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, l'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche).

Quanto all'andamento dell'organico, la forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto, mostra una progressiva flessione avvicinandosi ad un contesto organizzativo ottimale in cui il primo dovrebbe coincidere con il secondo⁴⁶.

Le differenze fisiologiche si riconducono, da un lato, alle variabili che intervengono nel corso dell'anno, che possono ampiamente modificare le previsioni iniziali, e, dall'altro alla obiettiva difficoltà per l'Amministrazione di potere rispondere con immediatezza alle modifiche legislative, sempre più frequenti, che incidono sugli organici del personale.

L'organico di diritto rappresenta, infatti, la risposta immediata alle disposizioni normative, mentre l'organico di fatto costituisce una specie di assestamento che consente alle disposizioni stesse di essere applicate evitando pesanti contraccolpi sull'offerta formativa e sulla continuità didattica.

DOTAZIONI ORGANICHE DI DIRITTO - POSTI E CATTEDRE INTERI

A.S.	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	Totale	
2006/07	80.396	231.686	152.614	225.077	48.667	738.440	256.696
2007/08	80.705	229.493	150.067	222.815	48.693	731.773	252.654
2008/09	80.567	226.262	149.164	221.046	53.527	730.566	251.661
2009/10	80.797	215.502	136.740	211.774	58.372	703.185	236.451

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione.

Dati estratti dalle procedure di organico di diritto.

DOTAZIONI ORGANICHE DI FATTO - POSTI E CATTEDRE INTERI

A.S.	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	Totale	
2006/07	81.064	234.170	154.833	226.804	86.447	783.318	258.259
2007/08	81.086	231.810	151.129	223.726	88.441	776.192	253.931
2008/09	80.854	228.334	149.384	220.357	87.190	766.119	251.628
2009/10	81.157	215.784	135.116	210.302	86.889	729.248	237.467

Fonte: Ministero dell'Istruzione dell'Università e Ricerca - Direzione generale per l'istruzione. Dati estratti dalle procedure di organico di fatto.

Relativamente al personale docente, la tabella evidenzia nell'anno scolastico 2009-2010 una dotazione organica di diritto pari a 703.185 unità cui corrisponde un organico di fatto pari a

universitari, conseguente alla riforma della scuola secondaria superiore, introdotta con la legge 29 marzo 2003, n. 53, e attualmente in fase di revisione; la necessaria collaborazione tra il settore scuola e quello dell'università conseguente alla competenza delle università in materia di formazione del personale docente (art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227); l'età elevata di molti docenti, prossimi al collocamento a riposo che rende antieconomica l'eventuale riconversione.

⁴⁵ E' stata avviata la ricognizione del personale permanentemente inidoneo all'insegnamento e collocato fuori ruolo, iscritto dal 2008 in un ruolo ad esaurimento, al fine di predisporre un piano organico di mobilità anche verso altre amministrazioni.

⁴⁶ L'organico di diritto guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento, mentre l'organico di fatto evidenzia le esigenze definitive di docenti.

729.248 con una differenza di 26.063 unità (-27 per cento rispetto all'anno scolastico precedente ove la differenza raggiungeva i 35.553 posti)⁴⁷; si riduce ancora inoltre la differenza nell'ambito degli organici dei docenti di sostegno passati nell'esercizio considerato a 86.889 unità.

Analogo andamento ha registrato l'organico del personale ATA nell'ambito del quale nell'anno scolastico 2008-2009 risulta significativamente assottigliato lo scarto tra organico di diritto e organico di fatto. L'anno scolastico successivo, fortemente inciso dai tagli agli organici, ha invece evidenziato una nuova crescita della forbice tra organico di diritto e organico di fatto.

Il recente regolamento concernente la definizione di criteri e parametri per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale ATA (d.P.R. 22 giugno 2009 n. 119), dovrebbe, comunque, garantire la tenuta della consistenza numerica complessiva dei posti, definita a livello nazionale e ripartita in dotazioni organiche regionali, ove necessario anche mediante deroga ai criteri e parametri di calcolo stabiliti per la determinazione degli organici di istituto. La necessità di attivazione di ulteriori posti successivamente alla determinazione dell'organico di diritto non può, infatti, comportare a livello provinciale incremento di posti se non per compensazione con una corrispondente diminuzione.

A fronte dell'andamento dell'organico, le seguenti tabelle evidenziano invece la consistenza e l'evoluzione del personale docente e amministrativo (di ruolo e non di ruolo).

PERSONALE DI RUOLO

A.S.	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	699.357	12.015	2.177	168.015
2007/08	10.138	80.092	238.871	156.397	225.945	701.305	14.332	2.260	166.683
2008/09	10.572	81.641	240.492	156.809	225.949	704.891	14.123	2314	167.123
2009/10	10.151	81.197	231.392	148.149	217.631	678.369	13.880	2.119	166.348

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

PERSONALE NON DI RUOLO

	Docenti		Educativi	ATA
	annuali	fino al termine		
2006/07	32.433	119.942	373	81.686
2007/08	22.048	119.687	330	79.700
2008/09	20.282	110.553	310	78.152
2009/10	23.277	93.696	292	64.770

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

Il personale docente di ruolo segna fino all'anno scolastico 2008-2009 un consistente aumento, stante le assunzioni disposte in attuazione dei piani pluriennali⁴⁸ 2005/08 e 2007/09⁴⁹,

⁴⁷ La disaggregazione relativa alle diverse tipologie di scuola evidenzia che ad una omogenea riduzione degli organici nella scuola primaria e secondaria si contrappone, fino all'anno scolastico 2008-2009 una progressiva e costante crescita degli organici della scuola dell'infanzia dovuta anche all'estensione di un tempo scuola più prolungato e alla sostanziale conferma dei livelli di popolazione scolastica.

⁴⁸ A seguito dell'esaurimento del piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005/08 (che ha visto l'immissione in ruolo di 55.000 docenti e 3.500 unità di personale ATA), la legge finanziaria per il 2007 e la legge finanziaria per il 2008 hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007/09 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (30.000 unità) nonché la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge n. 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

⁴⁹ Nell'anno scolastico 2005/06 sono stati nominati 35.385 docenti; nell'anno scolastico 2006/07 sono stati nominati 20.757 docenti; nell'anno scolastico 2007/08 sono stati nominati 49.827 docenti, mentre nell'anno scolastico 2008/09 l'andamento meno dinamico delle cessazioni dal servizio ha consentito assunzioni per 25.000 unità di personale docente.

per poi flettere sensibilmente nell'anno scolastico 2009-2010 a seguito di un minor numero di immissioni in ruolo.

A tale risultato ha contribuito anche l'andamento delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo che hanno evidenziato, fino all'anno scolastico 2009-2010, una progressiva e continua crescita, con l'eccezione dell'anno scolastico 2008/09 caratterizzato da una forte diminuzione (20.039 cessazioni).

Gli obiettivi di razionalizzazione, uniti alle politiche volte ad assumere il personale precario, hanno naturalmente determinato una flessione del personale a tempo determinato ed in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Ciò se da un lato risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, dall'altro, riduce sensibilmente i margini per nuove assunzioni e rallenta il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari.

Analoga la situazione del personale ATA, nel cui ambito flette sia il personale di ruolo (166.348 unità nell'anno scolastico 2009-2010) e sia il personale non di ruolo (64.770 unità nell'anno scolastico 2009-2010).

Gli obiettivi di contenimento della spesa vanno letti anche alla luce di tali dati, atteso che il processo di stabilizzazione del personale di ruolo e di riduzione del personale non di ruolo è suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi di spesa, in considerazione della necessaria ricostruzione di carriera per il personale che entra in ruolo e della minore spesa derivante dai contratti a tempo determinato.

Effetti analoghi sui risparmi di spesa potrebbero inoltre derivare, in considerazione della riduzione degli organici e della consistenza delle cessazioni dal servizio, dalla necessità di mantenere in servizio personale soprannumerario.

Tali andamenti risultano pertanto suscettibili di influire sulla misura dei risparmi da indirizzare alla ormai indispensabile riqualificazione professionale e stipendiale dei docenti la cui concreta attuazione potrebbe essere ulteriormente rinviata in attuazione del recente DL n. 78 del 2010.

Come già sottolineato dalla Corte in sede di audizione al Parlamento sulla manovra 2011-2013, il blocco della contrattazione nazionale determina sostanzialmente la disapplicazione del meccanismo previsto nel più volte citato art. 64 della legge 133 del 2008 che, a fronte delle consistenti riduzioni degli organici, prevedeva, proprio a partire dalla prossima tornata contrattuale, la destinazione di parte dei risparmi conseguiti alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola⁵⁰.

Va in ogni caso sottolineato che l'ampia razionalizzazione operata con le disposizioni adottate in attuazione del Piano programmatico appare comunque idonea a stabilizzare un sistema, finora caratterizzato da profondi elementi di incertezza, e, in prospettiva, a liberare una maggiore quota di risorse da destinare al miglioramento dell'offerta formativa.

3.4. Sviluppo e qualificazione del servizio scolastico

Tale obiettivo si articola in una molteplicità di attività dirette, in primo luogo, a proseguire nello sforzo, concretamente avviato con la legge finanziaria 2007, di definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici, degli stessi docenti e delle scuole.

In tale ambito nel giugno 2009 è stata effettuata, per la seconda volta, la prova nazionale per gli esami di Stato di scuola secondaria di I grado, predisposta e distribuita dall'INVALSI, sulla base dei criteri dettati dall'annuale direttiva ministeriale.

⁵⁰ Tali disponibilità sono ora destinate al ripianamento dei debiti pregressi delle istituzioni scolastiche ed al finanziamento delle spese di funzionamento e di quelle relative alle supplenze brevi.

La prova è stata suddivisa in due sezioni, una relativa alla matematica e una all'italiano, articolata a sua volta in tre sezioni con quesiti relativi alla comprensione di un testo narrativo, di uno espositivo e quesiti relativi alle conoscenze grammaticali.

La prova ha coinvolto oltre 560.000 iscritti in quasi 6.000 scuole secondarie di primo grado.

I primi risultati hanno messo in luce che, in media, i ragazzi italiani sono stati in grado di conseguire nella prova d'italiano un punteggio medio pari a circa il 67 per cento di quello massimo conseguibile e nella prova di matematica un punteggio medio pari a circa il 64 per cento del massimo.

Il recente regolamento del 22 giugno 2009, n. 122 “Coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169” ha dettato i criteri generali per la valutazione degli studenti per ogni ciclo di scuola con particolare attenzione alla valutazione del comportamento, alla certificazione delle competenze e alla valutazione degli alunni con disabilità.

Rispondono inoltre a tale obiettivo anche le azioni dirette a sostenere i processi di convergenza delle politiche educative in coerenza con la strategia di Lisbona ed in particolare gli interventi adottati al fine di: combattere la dispersione scolastica, promuovere l'acquisizione delle competenze chiave, innalzare dei livelli di competenza della popolazione, valorizzare la cultura tecnica e scientifica.

Quanto alla lotta alla dispersione scolastica, i nuovi scenari e le profonde trasformazioni costituzionali, istituzionali, culturali ed organizzative introdotte nel Paese e nella società, hanno promosso una nuova cultura e centralità dell'istruzione e della formazione, ove l'orientamento rappresenta il diritto dello studente al successo scolastico e formativo. In tale direzione il MIUR ha istituito, un Gruppo Tecnico Scientifico per l'orientamento che ha dato vita al un Seminario Nazionale, realizzato ad Abano dal 2 al 5 marzo 2009, avviando la ripresa delle azioni in tema di orientamento attraverso il rafforzamento del dialogo con gli operatori della scuola e con gli altri soggetti istituzionali, ai vari livelli (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Conferenza Stato – Regioni, Regioni, U.P.I., A.N.C.I., Confindustria, mondo del lavoro), per tracciare le linee di un modello di coordinamento e di azioni per il futuro⁵¹.

In relazione agli interventi diretti all'innalzamento dell'obbligo di istruzione, il Miur, con la collaborazione dell'ANSAS, nel corso del 2009 ha supportato 45 reti di innovazione didattica⁵², selezionate a maggio 2009 sulle oltre 570 candidature pervenute entro febbraio 2009, in risposta al bando “Innovadidattica”. Tale bando aveva ad oggetto la progettazione e la sperimentazione di percorsi formativi nel biennio della scuola secondaria superiore, finalizzati all'acquisizione delle competenze di base riferite agli assi culturali ed alle competenze di cittadinanza previste dal Decreto ministeriale n. 139 del 22 agosto 2007.

In tale ambito si inserisce anche il monitoraggio dello stato di avanzamento delle iniziative realizzate per promuovere l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, avvalendosi dell'ANSAS per quanto riguarda le istituzioni scolastiche, e con la collaborazione dell'ISFOL per quanto riguarda le strutture formative accreditate⁵³.

⁵¹ In aderenza al processo avviato ad Abano, è stato istituito, nell'agosto 2009, il “FORUM nazionale per l'orientamento lungo tutto il corso della vita”, di cui fanno parte tutti i soggetti istituzionali competenti in materia di orientamento, tra cui, oltre al Ministero dell'università, il Ministero del lavoro, esperti universitari in materia, l'ISFOL, i rappresentanti della IX Commissione istruzione e Lavoro della Conferenza delle Regioni, Confindustria, UNIONCAMERE, e, a breve, si uniranno anche i rappresentanti della CRUI e dell'ANSAS nazionale.

Il Centro è cofinanziato per il 50 per cento dall'Unione Europea ed è finalizzato a garantire lo sviluppo di condivise politiche di “guidance” e di una rete di collegamento tra istruzione, università, Regioni e altri soggetti, a favore dei giovani.

⁵² Ogni rete selezionata (2 o 3 per Regione) è formata da 5 scuole secondarie (di primo e secondo grado) ed una struttura formativa accreditata per i percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (IFP) e per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

⁵³ Sulla base delle indicazioni del Gruppo Nazionale di lavoro, l'ANSAS ha prodotto un primo rapporto intermedio sull'attuazione dell'obbligo di istruzione nella scuola, che ha coinvolto 2.830 istituti di istruzione secondaria

Azioni significative sono state inoltre poste in essere nel settore del sistema di Istruzione e formazione professionale, nel rilancio del sistema scuola lavoro e nella riorganizzazione della istruzione professionale superiore.

Quanto al Sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IFP), si segnala la sigla nel febbraio 2009 di un accordo tra il Ministro dell'istruzione, università e ricerca, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che definisce le condizioni e le fasi riguardanti la messa a regime del sistema di Istruzione e formazione professionale che dovranno garantire la coerenza con il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) per l'apprendimento permanente, di cui alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008. Tale Accordo ha anche istituito il primo Repertorio nazionale delle figure professionali di riferimento dei percorsi triennali di IFP. Il Repertorio comprende 19 figure professionali (14, già introdotte con il precedente accordo 5 ottobre 2006, sono state aggiornate; 5 sono di nuova istituzione) per garantire la riconduzione delle qualifiche relative ai percorsi regionali ad un quadro unitario di figure di riferimento nazionale. È all'esame della Conferenza Stato Regioni un'ipotesi di aggiornamento del Repertorio, che prevede la definizione di altre due figure professionali (per un totale di 21) articolate per la prima volta anche per i diplomi professionali quadriennali, oltre che per i percorsi di qualifica triennale.

Per quanto riguarda l'offerta formativa, anche nell'anno scolastico 2008/2009 si è registrato un incremento (+5,8 per cento) dei percorsi, frequentati da oltre 143.000 studenti (+7,9 per cento) nonostante l'assenza di contributi finanziari a causa del mancato rinnovo nella legge finanziaria 2009 dell'autorizzazione di spesa di cui al "Piano programmatico" di cui alla L. 53/03.

L'alternanza scuola-lavoro consente agli alunni di tutti gli istituti di istruzione secondaria superiore di qualsiasi tipo ed indirizzo di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni o parte di essa, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa. I percorsi in alternanza sono progettati, attuati e verificati e valutati, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con enti pubblici e privati ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro.

Con riferimento all'offerta formativa, l'annuale monitoraggio effettuato in collaborazione con l'ANSAS evidenzia anche per l'anno scolastico 2008/2009 un incremento sia in termini di percorsi (3.404; erano 2.488 nell'anno scolastico 2007/08) che di studenti coinvolti (69.375; erano 50.777 nell'anno scolastico 2007/08).

La collaborazione tra scuola, mondo del lavoro e delle professioni è sempre più diffusa nel sistema scolastico nazionale. L'incremento nel tempo del numero di istituti, studenti, indirizzi di studio, esperienze e le specifiche intese nazionali stipulate (Unioncamere, Confindustria) e gli accordi territoriali attivati, evidenziano l'importanza di poter realizzare la modalità di apprendimento in alternanza quale opzione formativa rispondente ai bisogni individuali dei giovani, in organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e della società civile, in grado di "correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio".

Quanto infine al riordino degli IFTS, alla fine del 2009 (termine della fase transitoria di programmazione regionale prevista dall'articolo 15 del dPCM 25-1-08), alcune Regioni (10) hanno formalmente deliberato l'adozione di piani territoriali che includono la realizzazione degli Istituti Tecnici Superiori, attraverso la costituzione di apposite Fondazioni di

superiore, pari all'85 per cento del totale (3.320). Dal punto di vista normativo, nel corso del 2009 il Gruppo Nazionale di cui sopra ha lavorato alla definizione del certificato delle competenze di base acquisite nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, da adottare dall'a.s. 2009-2010. Tale certificato ha ottenuto il parere della Conferenza Stato - Regioni in data 17 dicembre 2009 ed è stato adottato con decreto ministeriale n. 9 del 27 gennaio 2010. Il modello sarà utilizzato anche per certificare le competenze acquisite dagli studenti che assolvono l'obbligo di istruzione nei percorsi di IFP e dell'Istruzione degli adulti.

partecipazione da parte degli Enti locali e delle istituzioni scolastiche che si sono impegnati in tal senso.

In mancanza del necessario concerto con le autonomie territoriali, non è stato possibile porre in essere gli adempimenti propedeutici alla predisposizione degli schemi di regolamento⁵⁴.

La situazione di stasi risente anche della situazione finanziaria che non ha consentito alla direzione generale competente l'utilizzo di risorse aggiuntive atteso che: la legge finanziaria per il 2009 non ha rinnovato l'autorizzazione di spesa del piano programmatico di cui alla legge n. 53/03; il fondo di cui al comma 634 dell'art.1 della L. 296/06 è stato utilizzato dal Ministero per altre priorità; il fondo di cui alla legge n. 440/97 per l'anno 2009 – il cui ammontare segna una forte flessione rispetto al precedente esercizio (46 milioni a fronte dei precedenti 125 milioni) - non è stato ripartito tra le Direzioni generali.

⁵⁴ Tali adempimenti riguardano lo svolgimento della Conferenza dei servizi prevista dall'articolo 3 del dPCM 25 gennaio 2008 e la definizione dell'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'articolo 9, comma 1, lett. b), dello stesso dPCM.

Si è proceduto allo svolgimento delle attività istruttorie per la predisposizione dei regolamenti che hanno riguardato in particolare: l'organizzazione di seminari per il confronto delle esperienze realizzate nella programmazione 2004-2006; l'organizzazione della Conferenza dei servizi nazionale per il coordinamento degli interventi: alla data prevista, 8 luglio 2009, in luogo della Conferenza, è stato realizzato un seminario di approfondimento con la presenza anche dei referenti delle Regioni; la predisposizione degli atti istruttori per la definizione del piano di attività di avvio dei Politecnico-professionali.

La tutela della salute

Considerazioni generali.

1. La spesa sanitaria nei documenti di programmazione.

2. Gli interventi normativi per l'attuazione degli obiettivi programmatici: 2.1. *La spesa sanitaria nella manovra di finanza pubblica per il 2009.* 2.2. *I provvedimenti assunti nel 2009.*

3. I risultati: 3.1. *Una premessa.* 3.2. *I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità.* 3.3. *I risultati economici regionali.* 3.4. *I risultati regionali. Il tavolo di monitoraggio.* 3.4.1. *Le Regioni senza Piani di rientro.* 3.4.2. *Le regioni con Piani di rientro.* 3.4.3. *Le Regioni in disavanzo strutturale: andamenti tendenziali, obiettivi programmatici e risultati. Prime valutazioni a partire dai consuntivi CE.* 3.5. *Il ruolo dell'amministrazione centrale nella politica sanitaria.* 3.5.1. *La missione Tutela della salute: una lettura per programmi.* 3.5.2. *La prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana.* 3.5.3. *Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria.* 3.5.4. *Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza.* 3.5.5. *Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano.* 3.5.6. *Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario.* 3.6. *Gli investimenti in sanità.*

Considerazioni generali

Con i nuovi meccanismi di governo della spesa sanitaria avviati con l'accordo dell'agosto 2000 fino ad arrivare al Patto del dicembre scorso, l'amministrazione centrale e le regioni si sono posti l'obiettivo di valutare la situazione effettiva del sistema sanitario regionale, per aprire un contraddittorio volto a concordare un obiettivo realistico di miglioramento. Ne è derivato un sistema che non valuta in base a soglie astratte o predeterminate, ma gradua il giudizio sul raggiungimento o meno di risultati concordati.

I risultati ottenuti sono incoraggianti. Negli ultimi tre anni si è ridotta la dinamica della spesa e i consuntivi sono in linea con gli obiettivi programmatici. Tra il 2000 e il 2006 la spesa era cresciuta in media del 7 per cento (con una variazione del Pil nominale del 3,7), tra il 2007 e il 2009 la variazione è stata del 3,3 per cento (0,8 il Pil nominale). Anche nel 2009 i risultati del conto consolidato della sanità, indicano, un consuntivo in valore assoluto migliore delle

attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 110,6 miliardi al di sotto, quindi, dei 113 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2010-2012. La forte flessione del prodotto interno lordo fa sì che il peso della spesa sanitaria in termini di Pil, nonostante il buon risultato, si confermi in crescita: 7,3 contro 6,9 per cento dell'esercizio 2008. Si riduce, tuttavia, il suo peso sul complesso della spesa primaria (dal 15,6 al 15,2 per cento).

Positiva è stata la risposta regionale anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale.

Non va ignorato, tuttavia, che gli aggiustamenti sono stati più lenti del previsto. Se si guarda alle regioni con Piani di rientro non si può non osservare come, rispetto agli obiettivi programmatici, parziale sia per il momento la correzione operata. Nella maggioranza delle regioni la riduzione dei costi dell'assistenza diretta si è rivelata particolarmente limitata. Gli oneri per il personale non mostrano variazioni di rilievo; cresce la spesa farmaceutica ospedaliera, assorbendo i limitati risparmi provenienti dalla gestione. Nell'assistenza convenzionata, ai buoni risultati in termini di farmaceutica si contrappongono difficoltà di contenimento degli oneri per la specialistica e un troppo lento contenimento (rispetto agli obiettivi) dell'assistenza ospedaliera accreditata.

Fatta eccezione per la Liguria, che presentava lo squilibrio più contenuto, il percorso di attuazione dei piani non può dirsi concluso. Più in generale i disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Sardegna e Calabria – che nel dicembre 2009 ha sottoscritto un Piano di rientro) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo. Per la Calabria, il cui Piano è stato definito nel dicembre 2009, l'esercizio 2009 si è chiuso con una forte perdita 232 milioni (159,7 nel 2008) cui si aggiungono ulteriori 893,2 milioni per le perdite da riportare di esercizi precedenti e rischi per maggiori costi di 11,5. Le perdite a cui dare copertura sono di poco inferiori ai 1.137 milioni.

Ma anche tra le regioni non in Piano si registrano delle difficoltà. Per il Veneto e la Puglia - che pure avevano già previsto in bilancio risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate" - tali risorse non sono risultate sufficienti alla copertura del risultato di esercizio.

Per tutte le regioni, si accentuano poi le difficoltà, di garantire adeguate coperture. A conclusione del monitoraggio le somme non coperte risultavano pari a 1.839 milioni; le coperture individuate (3.498,2 milioni) si riducono di oltre il 16,4 per cento rispetto al 2008; muta anche la composizione delle coperture. Esse sono riconducibili per oltre il 59 per cento ad interventi fiscali autonomi o frutto dello sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro (contro il 62,1 per cento del 2008); il 19,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate (17,6 nel 2008) e il restante 21,2 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro (20,3 nel 2008).

Nonostante tali criticità la strada intrapresa di stringenti vincoli finanziari e riqualificazione dell'offerta sanitaria appare coerente con la scelta di mantenere e rafforzare l'attuale sistema sanitario in un'ottica in cui per garantire un adeguato livello di prestazioni, la sanità dovrà recuperare risorse da una gestione più efficiente, erogando cure appropriate e a costi minori. Non si potrà prescindere, quindi, dal mantenere una forte pressione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, puntando sempre più su un miglioramento nell'appropriatezza delle prestazioni rese e su un adeguamento delle strutture amministrative alle nuove sfide gestionali.

In questo quadro il contributo dell'amministrazione centrale non si limita a garantire un attento monitoraggio della dinamica della spesa, ma è rivolto ad intervenire sui fattori che incidono sulla domanda di cure sanitarie con la politica di prevenzione, a orientare le scelte di politica infrastrutturale con il monitoraggio delle scelte regionali e gli interventi di revoca, a consentire un continuo miglioramento del sistema informativo sanitario, condizione

indispensabile per l'attuazione del federalismo fiscale e per la piena responsabilizzazione delle realtà amministrative territoriali.

1. La spesa sanitaria nei documenti di programmazione

Le linee di indirizzo della politica sanitaria nel 2009 non hanno subito modificazioni significative rispetto a quanto già delineato, nel precedente esercizio, nel Libro verde sul futuro del modello sociale e nell'Atto di indirizzo del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 25 luglio 2008. Nei documenti programmatici (Dpef 2009-2013; Accordi definiti in sede di conferenza Stato-Regioni) si prevede che l'azione dell'amministrazione sia rivolta a:

- governare la spesa sanitaria dal punto di vista qualitativo e quantitativo quale condizione di realizzabilità del federalismo fiscale, anche attraverso il passaggio dal finanziamento della spesa storica ad uno basato sui costi standard, in un quadro che non deve pregiudicare i livelli essenziali delle prestazioni;
- promuovere modelli di organizzazione sanitari volti alla prevenzione primaria e secondaria, alla promozione di corretti stili di vita, ai rapporti tra salute, sicurezza, ambiente e di vita e di lavoro;
- sostituire l'ospedale, come luogo di risposta ai bisogni di salute e di assistenza, con una filiera di servizi di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione per la non autosufficienza innovativi nelle modalità di organizzazione ed erogazione, in grado di rispondere con appropriatezza e puntualità alle richieste dell'utente;
- incrementare il ruolo dei servizi di assistenza domiciliare, le residenzialità extra ospedaliere per non autosufficienti disabili (ospedali di comunità e hospice per pazienti oncologici);
- utilizzare le moderne tecnologie informatiche per seguire i percorsi diagnostico terapeutici della persona attraverso il fascicolo sanitario elettronico e il dossier sanitario finalizzati a raccogliere e trasmettere dati clinici individuali in modo da garantire la massima continuità delle tutele attraverso i diversi servizi;
- potenziare gli investimenti di edilizia sanitaria e ospedaliera e le relative tecnologie impiantistiche che hanno un ruolo insostituibile nel razionalizzare i processi di cura, comprimendone i costi fissi e la duplicazione dei servizi e dei presidi ospedalieri;
- adeguare il Piano nazionale per la prevenzione, per il quale occorre l'adozione di regole volte a scoraggiare scelte dal forte impatto sulla spesa sanitaria, in particolare con riferimento alle malattie croniche, agli incidenti nei luoghi di lavoro, di vita e di cura, al disturbo mentale, al rischio infettivo e alla salute orale;
- unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca biomedica, al fine di garantire maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale, nella necessità di riqualificare la spesa sanitaria. Ciò anche attraverso un intervento sulla *mission* dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e sulle funzioni specifiche riconosciute a tale fondamentale ente di ricerca;
- riesaminare le convenzioni relative alla medicina generale e alle farmacie, per un incremento qualitativo del contenuto delle stesse. Nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario dovrà prevedersi l'adozione di supporti informativi finalizzati, fra l'altro, ad accompagnare il paziente dal momento del ricovero a quello del *follow up*;
- proseguire la riorganizzazione dei consultori in centri per le famiglie e rafforzare gli interventi di prevenzione dell'infertilità e della sterilità.

2. Gli interventi normativi per l'attuazione degli obiettivi programmatici

2.1. La spesa sanitaria nella manovra di finanza pubblica per il 2009

Il DL 112/2008 convertito dalla legge 133/2008, in avvio della nuova legislatura, anticipando la definizione della manovra finanziaria per il 2009, è intervenuto sul quadro

normativo che regola il settore sanitario. In termini di programmazione delle risorse per la spesa sanitaria il provvedimento ha confermato in 102.683 milioni il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2009 e lo ha ridotto di 2.000 milioni nel 2010 e di 3.000 milioni nel 2011 (determinandoli in misura pari, rispettivamente, a 103.945 milioni e 106.265 milioni). Per il 2010 e 2011, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo rispetto al livello del 2009 si prevedeva la sottoscrizione di un Intesa Stato-Regioni.¹

Il finanziamento a carico dello Stato è incrementato di ulteriori 184 milioni per il 2009 e 69 milioni a decorrere dal 2010 per il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2006-2007 del personale convenzionato con il SSN, nonché per l'attuazione del progetto Tessera sanitaria e per il collegamento telematico in rete dei medici e la ricetta elettronica. Un ulteriore incremento di 400 milioni annui nel triennio 2009-2011 è disposto dall'art 61, comma 20, a parziale copertura degli oneri relativi all'abolizione dei ticket sulle prestazioni specialistiche. Tra le altre misure a copertura dei ticket poste a carico delle regioni, è prevista una riduzione del 20 per cento dei trattamenti economici spettanti ai direttori generali, sanitari e amministrativi delle aziende sanitarie.

Viene modificata la procedura di commissariamento nelle regioni (articolo 4 del D.L. 159/2007) che hanno sottoscritto i Piani di rientro eliminando l'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione medesima². La manovra sconta che, a fronte di minori risorse statali nel biennio 2010-2011, le regioni, per garantire l'equilibrio di bilancio nel settore, dovranno adottare misure di contenimento della spesa, ovvero coperture con risorse di bilancio extrasanitarie.

Il provvedimento interviene, inoltre, in materia tariffaria, sugli strumenti di programmazione regionale e prevede il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Le regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro possono utilizzare una quota delle risorse destinate ad interventi di edilizia sanitaria per realizzare interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale, ai fini della corretta attività di programmazione e controllo regionale ed aziendale.

A sostegno del miglioramento gestionale viene poi previsto l'incremento del controllo analitico annuo da parte delle regioni delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione di ciascun soggetto erogatore, secondo criteri di campionamento rigorosamente casuali. Con riferimento alle prestazioni ad alto rischio di inappropriatazza, i controlli sono estesi alla totalità delle cartelle cliniche.

Successivamente il DL 154/2008 modifica le disposizioni relative al commissariamento delle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro, prevedendo, nei casi si manifesti una situazione di emergenza finanziaria l'erogazione, in tutto o in parte, del maggior finanziamento condizionato alla verifica positiva degli adempimenti. L'erogazione è subordinata all'adozione da parte del commissario di provvedimenti significativi in termini di risanamento³. Per la copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del *ticket* sulla specialistica il provvedimento prevede, per il solo anno 2009, un incremento di 434 milioni di euro del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale. Viene, infine, rinviato dal 31 gennaio 2009 al

¹ L'Intesa deve prevedere misure di riduzione dello *standard* dei posti letto, delle spese di personale, l'impegno a introdurre, nel caso di squilibri di bilancio del settore sanitario, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini. Qualora non venga sottoscritta l'Intesa, la fissazione degli standard richiesti viene adottata con decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

² Tale disposizione è stata successivamente modificata dal DL 154/2008 che ha previsto la possibilità di affiancare al commissario uno o più sub-commissari per la predisposizione dei necessari provvedimenti.

³ Tale disposizione è stata estesa alle regioni con piani di rientro ma non commissariate, dall'art. 6-bis nella legge 2/2009 in sede di conversione del DL 185/2008. L'erogazione è subordinata alla copertura del disavanzo sanitario residuo con risorse di bilancio idonee e congrue.

31 dicembre 2012 il completamento degli interventi di ristrutturazione edilizia diretti a garantire la disponibilità dei locali destinati all'attività libero-professionale intramuraria⁴.

Il DL 207/2008 convertito dalla legge 14 /2009, ha disposto⁵, infine, la proroga al 31 dicembre 2009 degli effetti del meccanismo sostitutivo e temporaneo, posto in via alternativa alla riduzione, nella misura del cinque per cento, del prezzo al pubblico dei farmaci rimborsabili, in tutto o in parte, a carico del Servizio sanitario nazionale. Esso prevede, in luogo dell'applicazione della riduzione del prezzo, il versamento alle regioni, da parte dell'azienda farmaceutica, di determinate somme (c.d. meccanismo del *pay-back*).

2.2. I provvedimenti assunti nel corso del 2009

In corso d'anno sono state approvati tre interventi principali a modifica delle disposizioni che riguardano il finanziamento e il funzionamento del settore.

Si tratta innanzitutto del decreto legge 39 che ha disposto la riduzione del 12 per cento, nel periodo 28 maggio-31 dicembre 2009, del prezzo al pubblico dei medicinali equivalenti, ad eccezione dei medicinali originariamente coperti da brevetto. Per un periodo di dodici mesi, inoltre, il SSN trattiene, a titolo di recupero del valore degli extra sconti praticati dalle aziende farmaceutiche nel 2008, una quota di quanto dovuto alle farmacie per il servizio praticato pari all'1,4 per cento calcolata al lordo delle eventuali quote di partecipazione alla spesa a carico dell'assistito e delle trattenute convenzionali e di legge⁶. E' rideterminata inoltre la quota di spettanza per i medesimi farmaci sul prezzo di vendita al pubblico, dal 66,65 per cento al 58,65 per cento per le aziende farmaceutiche. La differenza, pari all' 8 per cento della quota di spettanza, è ridistribuita tra i farmacisti e i grossisti secondo le regole di mercato, ferma restando la quota minima del 26,7 per cento per i farmacisti. E' rideterminato il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale per il 2009 dal 14 per cento del finanziamento complessivo del SSN al 13,6 per cento.

Le economie derivanti da tale disposizioni (+420 milioni di euro nel 2009) sono finalizzate, per 380 milioni di euro, alla copertura degli oneri derivanti dagli interventi urgenti conseguenti al terremoto in Abruzzo e per un importo massimo di 40 milioni di euro all'incremento del fondo transitorio di accompagnamento del Piano di rientro della regione, riducendo per 380 milioni il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato nel 2009.

Più ampia la dimensione dell'intervento disposto con l'articolo 22 del decreto 78/2009 che ha differito dal 31 ottobre 2008 al 15 ottobre 2009 del termine fissato dal DL 112/2008 per la stipula dell'Intesa Stato-regioni in materia sanitaria.

Il decreto (ai commi 2 e 3 dello stesso articolo) dispone l'istituzione di un fondo, con dotazione pari a 800 milioni di euro a decorrere dal 2010, destinato ad interventi nel settore sanitario da definirsi con successivo d.m., sentita la Conferenza Stato-Regioni. Si prevede che almeno 50 milioni di euro annui, a valere sulle risorse del fondo, siano destinati a programmi dedicati alle cure palliative.

⁴ La legge 120/2007 prevedeva che le aziende sanitarie ed ospedaliere, i policlinici e gli altri istituti interessati predisponessero un piano aziendale relativo ai volumi dell'attività istituzionale e dell'attività intramoenia, osservando precisi obblighi procedurali e di pubblicità. Ulteriori disposizioni riguardavano l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti delle aziende sanitarie e da parte dello Stato nei confronti delle regioni stesse, in caso di inosservanza degli obblighi imposti. Una specifica regolamentazione concerneva, poi, l'attività clinica e diagnostica ambulatoriale, la risoluzione delle vertenze relative all'attività intramoenia della dirigenza sanitaria, l'attività libero-professionale dei dirigenti veterinari, e l'attivazione dell'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 15-quaterdecies del decreto legislativo n. 502 del 1992. Entro il 31 gennaio 2009, le regioni dovevano assicurare la realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia necessari e il definitivo passaggio al regime ordinario della attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria del SSN e di quella universitaria, anche ricorrendo all'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, mediante contratti di compravendita o di locazione e la stipula di convenzioni.

⁵ Articolo 34.

⁶ Tale trattenuta non si applica alle farmacie rurali con un fatturato annuo inferiore a 258.228 euro.