

Il dato, quanto meno, rileva una frattura tra i due settori della scuola di base che chiama in causa aspetti ordinamentali, pedagogici, didattici e disciplinari dei due ordini di scuola.

L'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media può essere verificata nella sequenza valutativa degli alunni fra quinta elementare e prima media. Si tratta cioè di verificare se il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo, nel senso che una preventiva selezione o una valutazione più rigorosa dei livelli di apprendimento acquisiti nella scuola elementare può contenere la ripetenza in prima media.

Per la verifica occorre mettere a confronto la graduatoria delle regioni relativamente al più alto tasso di ripetenza registrato in quinta classe nel 98/99 con la graduatoria dell'anno successivo per la prima media.

Dall'analisi dei dati tale ipotizzata compensazione, in base alla quale potrebbe verificarsi che ad alto tasso di ripetenza in 5.a classe elementare possa corrispondere l'anno dopo un abbassamento del tasso in 1.a media (e viceversa), nella quasi totalità delle regioni non si è verificata.

Tassi di ripetenze nelle classi di passaggio

Regioni	Maggior tasso rip. cl. 5 ^a elem. a.s. 98/99	Regioni	Maggior tasso rip. cl. 1 ^a media a.s. 99/00
Sardegna	0,89%	Sardegna	10,19%
Sicilia	0,75%	Sicilia	8,32%
Piemonte	0,47%	Campania	6,33%
Calabria	0,47%	Calabria	5,82%
Friuli Venezia G.	0,46%	Piemonte	5,81%
Lazio	0,40%	Basilicata	5,71%
Italia	0,38%	Italia	5,70%
Lombardia	0,34%	Lazio	5,53%
Toscana	0,33%	Abruzzo	5,34%
Campania	0,31%	Friuli Venezia G.	5,33%
Abruzzo	0,26%	Liguria	5,16%
Umbria	0,23%	Toscana	4,84%
Veneto	0,21%	Puglia	4,74%
Basilicata	0,21%	Lombardia	4,46%
Liguria	0,20%	Veneto	4,42%
Emilia Romagna	0,19%	Molise	4,29%
Marche	0,18%	Emilia Romagna	3,87%
Puglia	0,17%	Marche	3,59%
Molise	0,12%	Umbria	3,00%

Si può quindi ritenere, in linea di massima, che le ragioni del contrasto valutativo dipendano complessivamente dalla differenza di ordinamento dei due settori, dalle specificità pedagogiche e didattiche, dalla sostanziale mancanza di continuità.

Nelle rimanenti classi il tasso di ripetenza decresce dalla prima alla terza classe di scuola media.

Tasso di ripetenza per anno di corso – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno
Italia	5,70%	3,86%	2,84%
Variazione su precedente anno di corso	-	- 1,84	- 1,02

Se si fa un confronto fra l'andamento dei tassi di ripetenza per tutti gli anni di corso, sia nella scuola elementare sia nella scuola media, si rileva l'analogia della maggior incidenza del tasso sulle classi iniziali, anziché su quelle finali. Potremmo chiamarla “la crisi del passaggio”.

Se infine si confronta nella scuola media l'andamento dei tassi di ripetenza negli ultimi due anni, come già avvenuto per la scuola elementare, si riscontra una sostanziale tendenza alla diminuzione delle ripetenze (con qualche eccezione per la terza media).

Variazione del tasso di ripetenza per anni di corso 98/99 – 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno
a.s. 1998-99	5,92%	3,90%	2,76%
a.s. 1999/00	5,70%	3,86%	2,84%
Variazione su anno precedente	- 0,22	- 0,04	+ 0,0

Nel procedere negli anni si determina a carico di un medesimo alunno l'accumulo di ripetenze che, soprattutto a cominciare dalla scuola media, assumono un'incidenza significativa.

Ovviamente sono le regioni che già avevano sia per l'elementare sia per la scuola media un elevato indice di ripetenza a far registrare un più incisivo tasso di pluriripetenza.

Il tasso medio nazionale di pluriripetenza nel 1° anno di corso della secondaria di I grado – alunni con più di una ripetenza a carico - è dello 0,80% e comprende anche alunni ripetenti al 1° anno di corso. Nel 99/00 il tasso di pluriripetenza nel 2° anno è aumentato, se pur lievemente (0,81%), mentre è diminuito nel terzo anno.

Variazione del tasso di pluriripetenza per anno di corso 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno
Italia	0,80%	0,81%	0,63%
Variazione su precedente anno di corso	+ 0,01	- 0,18	

Se si esamina la variazione intervenuta nel corso del biennio 98-99 si può rilevare una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluriripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluriripetenti dal sistema scolastico.

Variazione del tasso di pluriripetenza per anni di corso 98/99 – 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno
a.s. 1998-99	0,80%	0,73%	0,56%
a.s. 1999/00	0,80%	0,81%	0,63%
Variazione su anno precedente	0,00	+ 0,08	+ 0,07

Negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado prevalgono considerazioni di altra natura circa gli aspetti di valutazione e selezione degli alunni, anche se nel prossimo futuro la situazione, riferita alle prime classi che accoglieranno per l'ultimo anno gli alunni soggetti al nuovo obbligo scolastico, dovrà essere diversamente valutata.

Complessivamente nei cinque anni di corso dell'istruzione secondaria di II grado il tasso di ripetenza è stato del 7,082% per l'anno 99/00 (percentuale di iscritti ripetenti dell'anno 99/00 rispetto agli iscritti del precedente anno 98/99).

Anche per questo ordine di scuola le regioni con il più alto tasso di ripetenza sono la Sardegna (13,188%) e la Sicilia (7,998%).

Anche in questo ordine di scuola la maggior criticità si registra nel passaggio dall'ordine di scuola precedente con un tasso nel 1° anno di corso che sfiora il 9%.

14.2 Tasso di scolarizzazione.

Altri indicatori di risultato utilizzabili soprattutto nei settori scolastici non soggetti all'obbligo (scuola dell'infanzia e scuola secondaria di II grado dopo la prima classe) sono i tassi di scolarizzazione conseguiti.

Nel settore dell'infanzia che organizza il servizio per bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni non è "leggibile" con indicatori che ne registrino il successo scolastico o la dispersione. Peraltro l'efficacia educativa delle istituzioni scolastiche dell'infanzia ha una diretta ricaduta sul livello successivo dell'istruzione (scuola primaria) soprattutto se sorretta da misure di accompagnamento (continuità educativa, progetti a scavalco, interazione didattica, ecc.), ma non si dispone attualmente di risultati di tale interazione.

Il principale indicatore di risultato del settore, proprio alla luce del solenne impegno al potenziamento e alla diffusione di questo servizio educativo per l'infanzia, è il tasso di scolarizzazione raggiunto, cioè la percentuale di bambini frequentanti questa scuola rispetto alla totalità dei bambini in età 3-5 anni.

Va precisato tuttavia che il tasso di cui si dispone è relativo solamente alle scuole statali e non dà conto quindi della situazione di bambini iscritti in scuole dell'infanzia non statali (private e pubbliche).

La parzialità del dato non consente quindi di misurare complessivamente la situazione di scolarizzazione di tutta l'infanzia fra i 3 e i 5 anni (attestata sul 94-95% di tasso di scolarizzazione complessivo).

Consente tuttavia di rilevare la domanda di servizio nei confronti della scuola statale e di misurarne la capacità di risposta di offerta.

Nelle scuole statali dell'infanzia il tasso di scolarizzazione nel triennio 97-99 è passato dal 56,25% al 59,10% con una costante di incremento che viene registrata ormai da anni.

Tasso di scolarizzazione nel triennio

	a.s. 97-98	a.s. 98-99	a.s. 99-00
Tasso di scolarizzazione	56,25%	57,94%	59,10%
Variazione anno precedente	+ 1,69	+ 1,16	

Se si considera che l'andamento delle natalità del nostro Paese è complessivamente stabilizzato negli ultimi anni, dopo un consistente precedente decremento, si può ragionevolmente ritenere che, a sostanziale invarianza quantitativa della popolazione considerata, l'aumento del tasso di scolarizzazione registrato nel settore statale denoti anche un espansione del settore a parziale svantaggio dei settori

non statali che dovrebbero registrare, nel migliore dei casi, una minore scolarizzazione di bambini.

15. La gestione del personale: il contratto del personale della scuola.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto scuola per l'anno 1998- 2000, sottoscritto in data 3 maggio 1999, era avvenuta una profonda trasformazione della struttura delle retribuzione per il personale della scuola e del personale docente; in particolare, per il 2000 con la previsione di un capovolgimento nel rapporto tra quota fissa (1.404 mld) ed elementi accessori (1.319 mld), prevedendo possibilità di carriera secondo parametri meritocratici all'interno dei livelli economici e delle qualifiche funzionali, anche con riferimento a possibili passaggi a compiti dirigenziali.

Tale contenuto innovativo del contratto, sotto l'aspetto economico e giuridico, va ricondotto nel quadro più ampio del processo di riforma della scuola e della relativa riorganizzazione e riqualificazione dell'intero comparto.

Peraltro, a seguito di tale tornata contrattuale la predetta disciplina non ha trovato attuazione per quanto riguarda la contrattazione integrativa degli aspetti relativi al “trattamento economico connesso allo sviluppo della professione docente” di cui all'art. 29 che ha costituito l'istituto più rilevante sotto il profilo qualitativo e quantitativo del precedente contratto.

L'ammontare complessivo di quelle risorse era stato stimato in 1.260 mld e prevede oggi il diverso meccanismo della distribuzione per “gradoni” di anzianità quindicennale, di circa 250.000 pro capite a tutti i docenti.

A sostegno di tale operazione, che ha modificato radicalmente il criterio di riparto, con la revisione dell'istituto ispirato alla valorizzazione professionale e tendente al raggiungimento retributivo e qualitativo dei parametri europei, è intervenuto un atto di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica del 26 gennaio 2001 per l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art.29 del ccnl 1998- 2001 per il comparto scuola.

Le esigenze prioritarie alle quali sono destinate le risorse previste nella contrattazione integrativa sono la retribuzione dell'impegno professionale dei docenti per la piena attuazione del processo di riforma, con un riallineamento delle retribuzioni

rispetto ai parametri europei, ed il riconoscimento delle prestazioni didattiche effettivamente svolte.

L'incremento della produttività del sistema scolastico e il miglioramento dei servizi previsti nel presente accordo rappresentano un investimento strategico, da inserire nel più ampio discorso di riforma dell'intero sistema scolastico, riforma che prevede l'autonomia dei singoli istituti, l'aumento dell'età prevista per l'obbligo scolastico e la profonda modifica dei programmi e dei metodi di insegnamento.

Tra gli obiettivi indicati nel predetto contratto vi sono l'istituzione di una carriera scolastica, l'ampliamento del successo scolastico, il miglioramento della qualità dell'istruzione, una retribuzione accessoria legata alla prestazioni effettivamente svolte, il potenziamento dell'impegno professionale in team diretto a favorire una dimensione cooperativa della prestazione, il miglioramento della qualità dell'apprendimento.

La piena attuazione dell'autonomia scolastica potrebbe consentire la remunerazione differenziata in ragione di ulteriori e particolari attività didattiche, preventivamente individuate dal collegio dei docenti ed il riconoscimento dell'impegno professionale dei docenti individuale, anche sul versante della ricerca e dell'innovazione didattica, e con l'eventuale utilizzo di adeguate tecnologie informatiche.

La contrattazione integrativa nel riconoscere e valorizzare il ruolo del personale docente nel processo di riforma e nel miglioramento qualitativo dei servizi scolastici avrebbe dovuto farsi carico dei seguenti obiettivi:

- La definizione di misure di rimborso da parte delle istituzioni scolastiche delle spese sostenute dai docenti per l'acquisto di libri e di strumentazione tecnologica finalizzata ad accrescere la formazione in servizio e la crescita professionale;
- L'utilizzo dell'1% del monte salari destinato alla formazione;
- L'attuazione delle indicazioni contenute nell'art.15, commi 7 e 8 del ccnl 1998-2001;
- La disciplina di appositi incentivi per lo svolgimento di particolari funzioni, come ad esempio i maestri di strada;

- In ragione dei crescenti impegni pomeridiani connessi all'ampliamento dell'offerta formativa e di istruzione, l'estensione delle convenzioni in corso per il servizio mensa e, in via alternativa, l'attribuzione di buoni pasto.

Va infine rilevato che i meccanismi previsti per l'assunzione di supplenze di cui alla legge 23 marzo 2001 n.117 di conversione in legge del decreto legge 19 febbraio 2001, relative al personale docente della scuola, potrebbero comportare in un arco pluriennale maggiori oneri rispetto a quelli previsti in quanto è prevista l'utilizzazione di 10.000 docenti inseriti nelle graduatorie permanenti, da retribuire in ogni caso fino al termine delle lezioni, a prescindere dal numero e dei giorni di vacanze effettivamente verificatesi nelle istituzioni scolastiche.

16. Politiche culturali.

16.1 *Il quadro funzionale.*

L'intento di condurre una riflessione centrata sui profili funzionali dell'area delle politiche per la cultura conduce a constatare come esse, nello schema organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300/1999, siano affidate essenzialmente al Ministero per i beni e le attività culturali.

L'affermazione, che nell'insieme si rivela sostanzialmente valida, va comunque verificata alla luce di una sommaria analisi delle aree funzionali attribuite a quella Amministrazione e, rispetto ad esse, delle funzioni assegnate ad altri Ministeri e di quelle tuttora affidate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il d.lgs. n. 300/1999, in coerenza con le scelte anticipate dal d.lgs. n. 368/1998, individua per il MBAC tre poli funzionali: a) beni culturali e ambientali; b) spettacolo; c) sport. Ad essi si aggiungono, provenienti dal dipartimento per l'informazione e l'editoria della PCM, le materie del diritto d'autore, della proprietà letteraria e della promozione delle attività culturali (articoli 52 e 53).

Si tratta di poli funzionali in ordine ai quali i poteri amministrativi dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali si atteggiano in termini notevolmente diversificati. Per i beni e le attività culturali, al Ministero spettano poteri individuativi dei beni che esprimano valori culturali e come tali diventano oggetto dell'azione di tutela. Essa si concreta nell'organizzazione e nella realizzazione di attività

di restauro, di manutenzione, di scavi archeologici, di allestimento di sedi espositive, di biblioteche ed archivi, di promozione dell'arte contemporanea. Ad essa si accompagna singolarmente un'azione ricognitiva e di protezione di siti di interesse paesistico, secondo una visione che accosta il bene ambientale alla godibilità dell'opera d'arte. Ciò pone delicati problemi d'intersezione con le problematiche ambientali e di utilizzazione del territorio, affidate alla considerazione di altre amministrazioni.

Per lo spettacolo l'azione ministeriale si risolve nella disciplina, in applicazione delle apposite disposizioni legislative, dell'esercizio da parte dei soggetti interessati delle attività di spettacolo (cinema, teatro, musica, danza, altre forme di spettacolo) e nell'erogazione del sostegno finanziario assicurato dallo Stato per promuovere, in forma individuale od associata, la libera espressione delle capacità artistiche.

Per lo sport le competenze ministeriali si limitano alla generale vigilanza sul movimento sportivo, la cui disciplina è affidata al CONI, anche se, ormai, l'esercizio delle attività legate allo sport organizzato e professionistico investono, in un quadro di ingente rilievo economico-finanziario, aspetti di grande rilevanza sociale, sanitaria e di ordine pubblico, che la realtà quotidiana dimostra non esser controllati dagli organi esponenziali dell'ordinamento sportivo (CONI – Federazioni – società). Tale situazione, proprio per l'autonomia che caratterizza questi organi, finisce per sottolinearne la responsabilità. Per questo verso, deve essere ritenuta scelta accorta aver affidato ad un organo politicamente responsabile (Ministro) la sovrintendenza sul settore.

Come si è detto, il quadro funzionale del MBAC si completa con le competenze sul diritto di autore e la proprietà letteraria, venendo così ad interessare il campo dell'editoria. Nella prassi amministrativa il Ministero limita il suo intervento a favore dell'editoria di alto valore culturale. Ciò comunque consente di richiamare l'attenzione sulla opportunità di sottoporre a verifica la distribuzione dei poteri amministrativi per l'intero campo dell'editoria operata dai d.lgs n. 300 e 303 del 1999, tenendo conto delle modifiche apportate dal D.L. 12 giugno 2001, n. 217. Infatti essi, oltre che marginalmente al MBAC, risultano attribuiti al Ministero per le comunicazioni (editoria, radiodiffusione sonora e televisiva), ma effettivamente esercitati dal Dipartimento informazione ed editoria della PCM. Mentre la legge n. 62\2001 istituisce un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali presso il Dipartimento

della PCM fino all'attuazione dell'ordinamento definito dal d.lgs. n. 300/99. C'è da chiedersi quale debba ora ritenersi la sua corretta collocazione, essendo quest'ultimo divenuto pienamente operativo.

16.2 Indirizzi programmatici e direttive.

16.2.1 Il D.P.E.F. 2000-2003.

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha formulato le linee di intervento per il settore dei beni e delle attività culturali su tre piani:

a) *di continuità* con gli indirizzi perseguiti negli anni precedenti:

- aumento degli investimenti nelle infrastrutture e nelle produzioni culturali, sia in via diretta, mediante l'incremento delle risorse, sia in via indiretta, favorendo l'investimento dei privati;
- introduzione di innovazioni giuridiche e amministrative (autonomia per gli organi periferici, fondazioni liriche e culturali);
- promozione dell'innovazione gestionale e dell'efficienza anche mediante l'apertura di nuove sedi museali ed il prolungamento dell'orario di apertura;

b) *di rafforzamento* dell'azione complessiva perché il settore assuma un ruolo dinamico nel richiamo e nell'accoglienza dei flussi turistici, si caratterizzi per la crescita della domanda di cultura, per la creazione di nuovi servizi e nuova occupazione. Ciò sarà realizzato anche mediante l'asse prioritario dedicato alle risorse culturali nell'ambito del programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 ed investimenti sul capitale umano, volti a consolidare il patrimonio professionale costituito dal personale dell'Amministrazione ed all'acquisizione di nuove professionalità in relazione allo sviluppo delle tecnologie e all'apertura di nuovi campi di attività;

c) *di carattere generale* per la riduzione della spesa corrente. Specifici interventi correttivi riguardano:

- gli strumenti di programmazione delle assunzioni ed i concorsi interni dei dipendenti;
- le iniziative dirette ad aumentare il concorso dei privati all'esercizio di attività e di servizi pubblici sia attraverso il finanziamento dei progetti di investimento sia attraverso la esternalizzazione di alcuni segmenti di attività pubblica;

- la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici.

Particolare attenzione deve essere prestata per la sempre più estesa applicazione di sistemi di incentivazione fiscale volti a stimolare i finanziamenti privati, potenzialmente idonei a favorire l'espressione di nuove forme di promozione dei valori culturali sia, in prospettiva, a contenere l'intervento della finanza pubblica.

16.2.2 Legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488).

Due disposizioni riguardano l'Amministrazione BAC. La prima (art. 27, commi 1 e 3) rinvia al 2001 le riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato, salva la possibilità di deroga per effettive, motivate e documentate esigenze entro il limite del 5% del volume complessivo delle entrate acquisite.

La seconda (art. 27, comma 12) a decorrere dall'anno 2000 finanzia con 100 mld un programma di attività su base triennale, da definirsi con decreto del Ministro, volto a garantire la stabile apertura quotidiana con orari prolungati, compresi i giorni festivi, dei musei, scavi archeologici, archivi e biblioteche. Il finanziamento incrementa i fondi dei CCNL del personale. Dal 2001 alle stesse finalità sono integralmente devolute le maggiori entrate dovute ai biglietti di ingresso rispetto a quelle dell'esercizio precedente con corrispondente riduzione dei 100 mld.

Gli indirizzi programmativi espressi dal D.P.E.F. 2000 sono sostenuti mediante l'assegnazione dei mezzi finanziari disposti dalla legge finanziaria. Il prospetto espone le dotazioni delle diverse tabelle.

(miliardi)

Tabelle	2000	2001	2002
A	58	79	24
B	76*	84*	79*
C	1.054	1.054	1.064
F	124	121	29
totale	1.312	1.338	1.196

* di cui 3,5 mld limiti di impegno a favore di soggetti non statali.

I principali finanziamenti riguardano la promozione della cultura architettonica e urbanistica ed interventi straordinari, in particolare per le città storiche (tabelle A e B). La tabella C conferma il finanziamento per il FUS in 970 mld per l'anno 2000.

16.2.3 La nota preliminare allo stato di previsione della spesa per l'anno 2000 (tab. 17).

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali si presenta ampia e dettagliata nella identificazione degli obiettivi strategici prioritari dell'Amministrazione, in adempimento a quanto stabilito dall'art. 2, comma 4 quater, della legge 5.8.1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni.

La nota, dopo aver ricordato i compiti propri del Ministero quali definiti con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 – ai quali si aggiungono, per effetto dei provvedimenti di riforma dell'organizzazione della PCM e del Governo (d.lgs. 300/99), le funzioni in materia di diritto d'autore e della proprietà letteraria – sottolinea anzitutto la necessità di rafforzare la collaborazione con le autonomie territoriali, le altre amministrazioni pubbliche e i privati, nella linea di quanto ormai accade in numerosi paesi europei.

In questo quadro è prevista un'ampia riforma dell'apparato centrale con una forte articolazione delle funzioni sul territorio, in un sistema di istituti periferici dotati di autonomia scientifica, amministrativa e finanziaria, sul modello già sperimentato per la Soprintendenza archeologica di Pompei.

Per l'anno 2000 vengono poi individuati una serie di obiettivi programmatici generali o settoriali, una parte dei quali, peraltro, ripropone obiettivi di base già fissati nella nota per il bilancio 1999: l'accelerazione delle operazioni di inventariazione, precatalogazione e catalogazione dei beni culturali; l'adeguamento strutturale, funzionale e impiantistico delle sedi, con particolare riguardo alle prescrizioni della legge n. 626/1994; la realizzazione di un efficiente sistema informatico; l'ampliamento dell'informazione e dei servizi al pubblico e l'attivazione dei servizi aggiuntivi.

Come per il 1999, la nota raccomanda inoltre la realizzazione degli interventi di recupero e conservazione dei beni maggiormente a rischio; ma anche il completamento delle opere iniziate, evitando l'avvio di lavori parziali e non definiti per lotti funzionali, come censurato a più riprese dalla Corte in sede di controllo successivo e di indagini intersettoriali e nella relazione sul rendiconto generale.

Tra gli obiettivi di nuova individuazione appaiono particolarmente significativi: la più omogenea distribuzione delle risorse finanziarie; la valorizzazione e la promozione della cultura con particolare riguardo alla “ricchezza creativa contemporanea”; il potenziamento delle attività nel settore dello spettacolo e dello sport; l’incremento dell’attività di pianificazione paesistica in via sostitutiva; la predisposizione di un parco progetti da realizzare nel successivo esercizio mediante utilizzo di una quota del 10% degli stanziamenti per il 2000; l’istituzione di alcune importanti strutture di valorizzazione (Centro per lo sviluppo delle arti contemporanee, Museo dell’architettura, Museo della fotografia, Museo dell’audiovisivo) e l’estensione del Servizio bibliotecario nazionale (SBN) con il collegamento in rete delle biblioteche, delle soprintendenze, degli archivi di Stato e degli altri ministeri.

Non può invece considerarsi soddisfatta la prescrizione dell’art. 2, comma 4 quater della legge n. 468/1978 là dove prevede l’individuazione degli indicatori di efficacia e efficienza che si intendono utilizzare per la valutazione dei risultati.

A parte il riferimento al rispetto dei tempi di realizzazione previsti o alla riduzione dei tempi dei procedimenti, gli indicatori elencati si configurano infatti piuttosto come obiettivi minimi prioritari (non sempre del tutto realistici) da realizzare nell’anno 2000 nel quadro degli obiettivi generali e istituzionali dell’Amministrazione.

Tali appaiono infatti: l’impegno ad eseguire, almeno al 50 per cento, le opere di adeguamento strutturale e funzionale delle sedi istituzionali, ai sensi del d.lgs. n. 626/1994; la previsione di attivazione di servizi aggiuntivi in tutti i nuovi luoghi espositivi aperti nell’anno, e almeno nel 20% degli istituti già operanti; e ancora la realizzazione del collegamento SBN per non meno del 10% degli istituti del Ministero; l’apertura al pubblico del Museo dell’audiovisivo; il collegamento telematico di almeno il 50% degli istituti periferici che operano per il settore beni ambientali e paesaggistici ai fini della conoscenza e del controllo del territorio; il completamento dell’attività di pianificazione territoriale sostitutiva; la valutazione dell’idoneità e della funzionalità almeno nel 50% degli impianti sportivi ultimati e il recupero di non meno del 50% dei finanziamenti non utilizzati; il potenziamento delle risorse umane anche con il ricorso a personale a tempo determinato ed a giovani di leva in servizio civile e con il

completamento delle assunzioni previste dalle leggi finanziarie n. 450/1997 e n. 449/1998 e la copertura di tutte le vacanze organiche.

16.2.4 Direttive 2000 ex articoli 3, 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Concorrono a precisare i contenuti delle direttive che i vertici politici delle amministrazioni sono tenuti ad indirizzare ai dirigenti generali gli articoli 2 e 4 bis della legge n. 468/78 e l'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 279/97.

In sintesi, le norme stabiliscono che le direttive debbono definire:

- gli obiettivi da conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le eventuali assunzioni di personale;
- gli indicatori per misurare e valutare i risultati della gestione.

Sul piano formale le funzioni che le leggi attribuiscono al Ministro circa le direttive risultano esercitate sia nella fase di preparazione del disegno di legge concernente il bilancio di previsione (articoli 2 e 4 bis legge n. 468/78 – nota n. 1858 del 9 luglio 1999)¹⁴, sia entro il limite temporale immediatamente successivo all’entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio di previsione 2000 (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/97 – DM 7 gennaio 2000¹⁵, trasmesso ai responsabili dei centri di responsabilità il 15 febbraio 2000 con nota n. 615).

I due documenti hanno sostanzialmente gli stessi contenuti per quanto riguarda gli obiettivi da conseguire; il secondo reca inoltre l’assegnazione delle risorse finanziarie rese disponibili dal bilancio 2000, mentre per le risorse umane e materiali conferma quelle “allo stato attuale disponibili”, evidentemente nei termini quantitativi e qualitativi presenti negli uffici cui i responsabili dei centri di responsabilità sono preposti.

La struttura del DM 7 gennaio 2000 è così articolata:

- a) definizione degli obiettivi programmatici generali;
- b) assegnazione degli obiettivi di settore e delle risorse umane e materiali;
- c) assegnazione delle risorse finanziarie.

¹⁴ Nota n. 1858 del 9 luglio 1999 indirizzata dal Ministro ai Direttori generali: bilancio di previsione 2000 – direttive sulla programmazione.

¹⁵ DM 7 gennaio 2000 – assegnazione degli obiettivi e delle risorse per l’A.F. 2000 ai sensi dell’articolo 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Al centro di responsabilità Gabinetto e uffici di diretta collaborazione non sono assegnati obiettivi specifici. Gli obiettivi di settore sono accompagnati per gli altri centri di responsabilità dagli indicatori per la valutazione dei risultati.

Per la D.G. AA.GG.AA. Personale (DAG) l'indicazione degli obiettivi ne prevede l'integrale realizzazione. Sembra possibile una misurazione.

Ai fini della valutazione complessiva della efficacia prescrittiva delle direttive emanate, apprezzato lo sforzo di adesione allo schema logico-funzionale delineato dalle leggi ricordate, va rilevato che le formulazioni adottate per la definizione degli obiettivi restano ancora in prevalenza generiche: esse, infatti, sono spesso carenti di indicazioni in termini quantitativi e qualitativi. Ciò determina notevoli difficoltà nella misurazione e nella valutazione dei risultati (“livello dei servizi e degli interventi”).

Gli obiettivi programmatici generali individuati costituiscono obiettivi permanenti dell’azione affidata al Ministero e quindi di scarsa significatività ai fini della valutazione di una gestione annuale. Infatti, in molti casi gli obiettivi indicati non evocano risultati acquisibili in concreto, quanto finalità o modalità per il loro perseguimento.

Gli indicatori, ad eccezione dei pochi casi in cui è presente una precisa indicazione quantitativa degli obiettivi, come avviene per il direttore generale degli affari generali e amministrativi e del personale, risultano insoddisfacenti. In via di prima approssimazione si osserva:

- non sembra congruo qualificare come risultato la mera realizzazione dell’attività amministrativa sottesa dai piani di spesa, finendo in tal modo col trascurare la percezione del livello dei servizi resi agli utenti;

- a maggior ragione non è risultato il rispetto dei tempi di realizzazione indicati nei piani e nei programmi;

- in un discreto numero di casi il livello indicato da raggiungere è così basso – ad es. 10% - che sembra si tratti di realizzare interventi finora mai assolti, mentre di sicuro non è così, ad es. per i processi di informatizzazione.

- gli incrementi quali/quantitativi dei servizi attesi non sono misurabili perché non viene indicata la soglia di servizio già conseguita alla data di inizio della gestione 2000.

16.3 Il quadro normativo.

La produzione normativa intervenuta nell'anno 2000 e nei primi mesi del 2001 si può raccogliere in alcuni poli:

a) la legge 18 agosto 2000 n. 248 detta nuove norme di tutela del diritto di autore mediante aggiornamenti della disciplina generale posta dalla legge 22 aprile 1941 n. 633. Sono in particolare regolamentate la diffusione e la riproduzione delle opere, tenendo conto dei mezzi che le nuove tecnologie rendono disponibili. Specifica attenzione è dedicata ai mezzi processuali di tutela ed al sistema sanzionatorio.

La redazione di alcune disposizioni sembra non tener conto dell'avvenuto trasferimento di competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri al MBAC (ufficio del diritto di autore).

b) Le nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali (legge 7 marzo 2001, n. 62) intervengono, a modifica della legge 5 agosto 1981, n. 416, in ordine alla proprietà delle imprese editrici, introducono nuove modalità di erogazione delle agevolazioni per il credito e per il credito d'imposta. Vengono istituiti due fondi presso la PCM¹⁶ e il MBAC, rispettivamente, per le agevolazioni di credito e per la promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale. Sono previste specifiche soluzioni per la determinazione del prezzo dei libri.

c) Le leggi 29 dicembre 2000, n. 400 e 23 febbraio 2001, n. 29 assegnano risorse in materia di beni e attività culturali. La prima per complessivi 214,4 mld per il triennio 2000-2001-2002, di cui 66,9 mld nel 2000. 119,7 mld sono destinati ad interventi e contributi per restauri e realizzazione di musei ed archivi. 52 mld finanziano un piano straordinario per l'archeologia. Le rimanenti risorse assicurano un limitato sostegno ad una nutrita serie di microiniziative.

La seconda legge mette a disposizione per gli anni 2001-2002-2003 ulteriori fondi per 223,1 mld. Anche in questo caso si tratta prevalentemente di assegnazioni di modesta entità per obiettivi specificamente individuati. Tra le finalizzazioni di maggior rilievo, 95 mld per interventi e contributi per restauri, in aggiunta alle somme a ciò destinante dalla legge n. 400/2000; 32,5 mld nel solo anno 2001 a favore del

¹⁶ L'articolo 5, comma 1, della legge prevede che il fondo sia istituito presso la PCM fino all'attuazione della riforma di cui ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999. Si veda ora il DPCM 10 aprile 2001 citato alla nota 1.

prolungamento dell'orario di apertura dei musei, biblioteche ed archivi mediante protrazione dei contratti del personale a tempo determinato; 5 mld sono destinati dal 2002 alle spese di messa a regime della nuova organizzazione del Ministero.

Questi due provvedimenti seguono, nel breve arco di quattordici mesi, la legge 21 dicembre 1999, n. 513 che recava analoghi contenuti. Ciò consente qualche rapida notazione. Innanzitutto si può osservare come per due volte il mese terminale dell'anno apporta l'assegnazione di risorse che, ove riferite all'anno stesso, non possono non finire col tramutarsi in residui. Ma ciò che più preme rilevare è che le norme dispongono l'allocazione dei fondi per ogni singolo intervento sostituendosi alle scelte dell'Amministrazione, superando gli strumenti di programmazione e le loro procedure pur legislativamente disciplinate. Ciò altera le scale di priorità e comporta una sovrapposizione tra interventi ordinari e straordinari.

La Corte, come già segnalato negli anni precedenti, auspica che si dia al MBAC la possibilità di operare sulla base di un programma pluriennale alimentato da risorse finanziarie di certa disponibilità, sottraendolo ad un susseguirsi di provvedimenti di scarsa significatività che lo mantengono in una condizione di difficile operatività.

Nello stesso filone due altre leggi riguardano il patrimonio culturale costituito dal barocco leccese (legge 9 marzo 2001, n. 59): 1 mld dal 2001 costituente limite di impegno decennale quale concorso dello Stato agli oneri dei mutui accesi per gli interventi di salvaguardia; il patrimonio storico della prima guerra mondiale: 1 mld dal 2000 al 2015 (legge 7 marzo 2001, n. 78).

d) Nell'anno è giunta a definizione la nuova configurazione dell'Istituto per il credito sportivo e del CONI.

Il regolamento emanato con il DPR 20 ottobre 2000 n. 453 attua il riordino dell'Istituto per il credito sportivo che eroga finanziamenti per la progettazione, costruzione, ampliamento di impianti sportivi, compresa l'acquisizione delle aree e degli immobili. L'Istituto, ente pubblico economico, è sottoposto alla vigilanza congiunta dei Ministeri dei BAC e del tesoro.

Lo statuto del CONI è stato approvato con decreto del Ministro BAC di concerto col Ministro del tesoro 28 dicembre 2000.