

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
9.2.2.6 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	19.971.734	19.634.822	1.093	18.279.855	18.231.452	18.967.271	1.301.570	479.361
9.2.2.7 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	144.599	171.768		144.403	144.403	169.136	45.233	2.399
9.4.1.7 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	42.058	41.227		36.605	36.605	34.909	2.085	5.466
9.4.1.8 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	21.621	20.581		18.895	18.895	17.422	1.627	2.731
9.4.1.9 - Scambi culturali e internazionali	697	907	2	669	669	703	262	108
9.4.1.10 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	549.288	561.678	275	516.458	500.487	539.406	50.597	3.371
9.8.1.1 - Interventi per l'edilizia scolastica	25.328	25.946	4.646	25.074	25.074	22.659	14.455	3.137
9.8.1.2 - Predisposizione dei piani e della legislazione delle politiche per l'istruzione e relativo monitoraggio	112.768	145.525	438	110.038	109.868	129.721	33.827	8.731
9.8.1.3 - Spese connesse all'autonomia scolastica	339.900	1.037.090		339.900	339.826	397.117	93.856	9.526
10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	70.000	70.219		70.000	70.000	70.219	0	0
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	13.034	13.034		13.013	13.013	11.929	1.534	959
10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione	1.200	1.200		1.197	1.197	1.197	0	3
10.7.1.5 - Sostegno alle vittime della violenza criminale	500	500		0	0	0	0	1.000
TOTALE AMM.NE	66.543.944	67.022.344	16.642	61.737.418	61.576.974	65.478.285	3.703.423	325.659

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

Nell'anno 2000 si completa il lungo processo di riforma del sistema educativo, avviato con provvedimenti legislativi emanati nell'ultimo quadriennio, quali la legge n. 59 del 1997 per l'autonomia scolastica, la legge n. 127 del 1997 per l'autonomia didattica dell'università, la legge n. 196 del 1997 per la formazione professionale, il decreto legislativo n. 112 del 1998, la legge n. 9 del 1999 per l'elevamento dell'obbligo scolastico, la legge n. 144 del 1999 che istituisce l'obbligo di frequenza di attività formative fino a 18 anni, la legge n. 30 del 2000 di riordino dei cicli scolastici, la legge n. 62 del 2000 per la parità scolastica e sul diritto allo studio.

Gli interventi riformatori, la cui portata è tale da riflettersi anche sulla attuale gestione dei servizi scolastici, si fondano sugli assi portanti dell'autonomia e dei cicli scolastici.

Tale processo è diretto ad accrescere l'attenzione verso gli effetti della valorizzazione del capitale umano con l'affermazione di una poliarchia di funzioni e responsabilità istituzionali che si vanno concretizzando nella devoluzione alle Regioni di responsabilità dirette nelle politiche pubbliche di formazione e nell'autonomia funzionale delle istituzioni educative.

Le politiche educative, che rappresentano uno dei principali fattori di sviluppo e regolazione, vanno orientandosi verso un ampliamento delle opportunità individuali di accesso, e di miglioramento, in senso qualitativamente misurabile, dei livelli formativi.

Pur nella consapevolezza che il complessivo impianto scolastico e formativo disposto dalle riforme intervenute deve essere considerato soprattutto per le sue potenzialità di innovazione e di qualificazione del sistema, dovendosi, infatti, attendere prudentemente gli esiti di attuazione per potere esprimere valutazioni in merito alla sua efficacia, occorre prendere atto dello sforzo di adeguamento compiuto per collocare il sistema scolastico nazionale in una condizione di parità, di dignità e di ammodernamento nel contesto europeo.

Il predetto processo di riforma si accompagna, come avvenuto nella maggior parte dei Paesi europei, all'istituzione di organismi istituzionali di valutazione delle politiche educative e dei programmi di intervento formativo per una migliore regolazione ed incentivazione dei processi innovativi e ad una maggiore diffusione dei risultati conseguiti dai diversi operatori pubblici nella gestione del predetto processo.

Sempre nel 2000 vi è stata una generalizzata sperimentazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e l'elaborazione di piani dell'offerta formativa che, pure nelle incertezze delle dinamiche del cambiamento e nei conflitti latenti esistenti, costituiscono una sintesi di molteplici attività e progettazioni delle predette istituzioni.

I piani dell'offerta formativa stentano a far conoscere un adeguato livello di informazione della riforma del sistema educativo, che tende a presentarsi come unico e complesso.

Il dimensionamento della rete scolastica ha rappresentato il necessario intervento di razionalizzazione per consentire alle istituzioni scolastiche di conseguire le condizioni organizzative e strutturali per l'esercizio dell'autonomia scolastica, a partire dall'1 settembre 2000, e per ottenere il contestuale conferimento della personalità giuridica.

Una revisione dell'apporto alla riforma dei docenti comporta la sinergia di una pluralità di interventi e, in particolare, l'aspetto economico va valutato con riferimento agli aspetti qualitativi e di specificità professionale dell'insegnamento.

La riforma ha portato un sostanziale cambio di impostazione del sistema scolastico, al termine di una laboriosa fase di definizione delle strategie formative e pur nelle difficoltà di realizzazione di una effettiva integrazione tra sistemi dell'istruzione scolastica e quella universitaria nonché con quelli della formazione professionale e del lavoro.

L'elevazione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni di età impone una più stringente collaborazione tra uffici statali e regionali, nella realizzazione di una integrazione dell'offerta in

senso complementare e concorrenziale e nella creazione di anagrafi adeguate¹ dei soggetti interessati dall'obbligo formativo.

Altri profili evolutivi sono rinvenibili nella connessione tra istruzione e formazione tecnica superiore e nell'educazione permanente la cui realizzazione appare necessaria anche in relazione ai confronti internazionali sui livelli della c.d. "alfabetizzazione funzionale" della popolazione, secondo dati forniti dall'OCSE.

2. La spesa pubblica per il sistema istruzione.

La spesa pubblica per l'istruzione costituisce, secondo dati OCSE, il 4,6% rispetto al PIL, con una tendenza ad un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Si tratta di una quota che posiziona l'Italia su livelli di investimenti medio bassi rispetto agli altri Paesi europei presi in considerazione.

In relazione alla spesa media per allievo (4.462 dollari per la scuola pre-primaria, 5.073 dollari per la scuola primaria, 6.716 dollari per la scuola secondaria inferiore, 7.167 dollari per la scuola secondaria superiore, 5.972 dollari per la scuola terziaria) il confronto internazionale, per quanto riguarda i cicli di istruzione, colloca l'Italia in una posizione intermedia, mentre evidenzia una significativa differenziazione con riferimento all'istruzione terziaria per la quale risulta una spesa media per allievo superiore solo rispetto a quella della Grecia e della Spagna.

Sono in costante incremento gli impegni di spesa delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali per istruzione, diritto allo studio ed organizzazione della cultura.

In particolare, sempre secondo dati dell'OCSE, le amministrazioni regionali hanno aumentato progressivamente il peso percentuale delle spese per istruzione e cultura rispetto al totale delle spese complessive, con un'incidenza che è arrivata al 4,6%.

La spesa pubblica per l'istruzione scolastica, secondo dati forniti dal Ministero della Pubblica istruzione, ha sfiorato i 75.000 mld nel 1999, secondo un andamento crescente nell'ultimo triennio (da 72.283 mld del 1997 ai 73.779 mld del 1998) (tabella 1). Secondo la fonte di finanziamento la spesa di maggiore consistenza è stata di 58.029 mld per lo Stato (76% circa); per la parte restante, di 1.750 mld per le Regioni (2,3% circa) e di 15.016 mld per gli enti locali (20% circa).

Tale spesa, in rapporto al PIL, si colloca in un rapporto pari al 3,51% nel 1999, secondo un andamento lievemente decrescente nell'ultimo triennio (3,64% nel 1997 e 3,57% nel 1998).

Rispetto alla spesa pubblica statale il rapporto è quasi costante e pari al 7,20% (7,16% nel 1997 e 7,23% nel 1998) (tabella 2).

Quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha di poco superato i 57.207 mld, secondo un andamento crescente nell'ultimo triennio (54.698 mld nel 1997 e 56.445 mld nel 1998).

La spesa per il personale (docenti di ruolo, non di ruolo ed ATA) impegnato nelle strutture scolastiche rappresenta da sola il 94,6% dell'intero stato di previsione del Ministero.

Oltre alle politiche salariali, il sistema scolastico è stato influenzato da esigenze gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione-composizione delle classi ed articolazione delle cattedre - alla gestione delle supplenze ed al turn over. La gestione della spesa avviene per il 70% a livello centrale e per il restante 30% in periferia (regioni, province, comuni); in particolare lo Stato sostiene gli oneri per i docenti ed in parte per il personale non docente, nonché per le attrezzature e per il funzionamento.

L'incremento della spesa media per classe (pari al 4,9%) riguarda tutte le tipologie di istruzione ed in particolare la scuola secondaria superiore dove cresce del 6,5%.

La spesa del Ministero della pubblica istruzione per studente, secondo dati forniti dallo stesso Ministero, è largamente diversificata per i vari ordini di scuole.

¹ Dati riportati nel Rapporto Censis per il 2000 sulla situazione sociale del Paese.

Con riferimento ai dati del 1999, raffrontati con quelli del 1998, la spesa più elevata si è avuta nell'istruzione artistica con 11.287.718 (11.253.333 nel 1998), e poi in misura decrescente dall'istruzione professionale con 10.359.479 (9.658.872 nel 1998), dall'istruzione tecnica con 8.485.423 (8.066.814 nel 1998), dalla scuola secondaria inferiore con 8.826.089 (8.749.926 nel 1998), dalla scuola elementare con 6.329.171 (6.543.418 nel 1998), dall'istruzione classica, scientifica e magistrale con 6.055.847 (5.837.994 nel 1998) e dalla scuola materna con 4.949.507 (4.845.186 nel 1998).

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati per l'anno scolastico 2000-2001 circa 8,56 milioni di giovani, con lieve e costante diminuzione nel numero degli alunni iscritti (8,74 milioni nel 1997 e 8,59 nel 1998).

Più in dettaglio, è pressoché costante il numero degli iscritti nei vari ordini di scuole, ad eccezione della forte diminuzione percentuale nei licei linguistici (-10,1%) ed in misura minore nelle scuole e negli istituti magistrali (-2,3%).

Ad una diminuzione nelle iscrizioni alle elementari si è accomunata una diminuzione dei tassi di riuscita scolastica e di prosecuzione negli studi in tutti gli ordini di scuole; il tasso di riuscita scolastica è diminuito in modo più evidente negli istituti professionali (-5,6%), e poi nelle scuole secondarie superiori (-3,6%), nella scuola secondaria inferiore (-2,7%) e nella scuola elementare (-1,3%).

Il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo aumenta, nel complesso, dello 0,3%; le variazioni più significative tenuto conto del valore assoluto del numero dei docenti, riguardano l'incremento degli stessi nelle scuole secondarie superiori (+1,6%) e materne (+2,6%), mentre si registra una diminuzione del 2,1% nelle scuole secondarie inferiori.

La diminuzione del numero del personale direttivo (4%) è connessa alla riduzione delle istituzioni scolastiche in applicazione del regolamento di cui al d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233, che ha apportato una profonda trasformazione delle tipologie di scuole, istituendo l'istituto comprensivo, per la scuola materna e per quella dell'obbligo, e l'istituzione di istruzione superiore per la scuola secondaria di primo grado.

Sono in diminuzione i docenti di ruolo (-1,5%) e sono in aumento quelli non di ruolo con incarico annuale (+43,7%; da 16.867 a 24.232 unità).

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

Nel 2000 si è pressoché completato il processo di riforma del sistema scolastico che si connette ad una più complessa riforma della Pubblica Amministrazione, del bilancio dello Stato e delle innovazioni introdotte nell'ordinamento istituzionale, nelle politiche sociali e del territorio.

E' stato approvato un complesso di norme che potranno essere utilmente riordinate in un nuovo testo unico: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il nuovo esame di Stato, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'obbligo formativo, la parità scolastica, l'istruzione e la formazione tecnica superiore ed in fine il riordino dei cicli scolastici.

Tali disposizioni sono dirette ad una profonda modifica del sistema dell'istruzione e della sua efficacia, con trasformazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la cui portata applicativa completa potrà essere valutata appieno solo nei prossimi anni.

L'anno 2000 è stato un anno di transizione per il completamento del quadro complessivo della riforma e gli indirizzi programmatici e gli obiettivi sono stati delineati, oltre che nei documenti di programmazione economica e finanziaria, nei diversi provvedimenti normativi, quali le leggi finanziarie e provvedimenti legislativi collegati e le direttive ministeriali.

Gli obiettivi essenziali possono essere riassunti: a) la piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto in relazione al riconoscimento della dirigenza; c) l'innalzamento dell'obbligo scolastico; d) la razionalizzazione della rete scolastica.

Gli obiettivi della riforma del sistema istruzione-formazione sono, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati con adeguamento dell'offerta formativa alle nuove esigenze della società, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola-lavoro-formazione professionale, l'educazione permanente.

Nel corso del 2000 i principali interventi normativi hanno riguardato la legge quadro di riordino dei cicli di istruzione (legge n. 30), la parità scolastica ed il diritto allo studio ed all'istruzione (legge n. 62), interventi urgenti per l'utilizzazione di finanziamenti destinati all'istruzione (legge n. 247).

3.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Il D.P.E.F. 1999-2001 ha previsto una serie di interventi direttamente mirati al miglioramento della qualità dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e dalla relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Hanno costituito, inoltre, riferimenti programmatici quelli già previsti nel D.P.E.F. 1998-2000, di innovazione del sistema scolastico, quali la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

Gli elementi prioritari sono l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n. 9 a partire dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad una incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia scolastica, le offerte formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale.

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha prefissato, secondo una logica di sviluppo e di governo integrato del sistema istruzione-formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica in diversi cicli scolastici ed uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico.

Il D.P.E.F. 2001-2003, nella consapevolezza della stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha riproposto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

3.2 I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi applicativi.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretizzati nell'azione governativa del 2000, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

3.2.1 La legge 23 dicembre 1998 n. 448.

Con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge 23 dicembre 1998 n. 448) sono state previste alcune modifiche all'art. 40 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 che hanno riguardato in particolare il settore del sostegno per la ridefinizione dei criteri e delle modalità di costituzione delle classi che accolgono alunni handicappati ed il mantenimento della dotazione di personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica.

Queste disposizioni avrebbero dovuto produrre, secondo le previsioni, economie di spesa per 25 mld ogni anno, in parte (15 mld) destinate ad elevare i compensi per i presidenti ed i componenti delle commissioni degli esami di Stato, nonché per i componenti dei consigli di classe presso cui si svolgono gli esami preliminari.

Il conseguimento degli obiettivi fissati dalla legge n. 448 del 1998 è condizionato dal successo degli interventi diretti a limitare l'assunzione di personale a tempo determinato, e precisamente dalla riduzione di 22.650 unità del numero dei supplenti annuali e temporanei fino al termine delle attività didattiche e degli insegnanti la religione cattolica.

Dalle risultanze finali dell'esercizio 2000 tale obiettivo non appare conseguito; difatti, la spesa per supplenze è risultata incrementata per alcune tipologie (temporanee fino al termine dell'attività didattica) secondo un meccanismo di formazione del precariato che si va rilevando di difficile governabilità.

Con l'art. 29 di tale legge viene introdotto un sistema di monitoraggio dei flussi di cassa per le istituzioni scolastiche con l'obiettivo di assicurare che per l'anno 1999 i pagamenti complessivi non risultino globalmente superiori a quelli rilevati dal conto consuntivo 1997 e di realizzare un riequilibrio nella distribuzione delle risorse tra le istituzioni stesse.

3.2.2 La legge 15 marzo 1997 n. 59 e l'autonomia scolastica.

Va ricordato che l'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59 aveva previsto la progressiva attribuzione alle istituzioni scolastiche delle funzioni dell'amministrazione centrale e scolastica periferica in materia di gestione del servizio di istruzione, residuando alla predetta amministrazione i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato.

L'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche presuppone requisiti dimensionali idonei a garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione tenendo anche conto delle particolari situazioni territoriali o ambientali ed in relazione alla tipologia dei settori di istruzione.

Già da due anni le scuole italiane hanno concretamente avviato il processo di sperimentazione dell'autonomia didattica e organizzativa.

Con d.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 è stato emanato il regolamento per la disciplina generale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che ha previsto la predisposizione da parte di ciascuna istituzione di un piano di offerta formativa quale documento costitutivo di ciascuna identità culturale e progettuale sul piano curricolare, extracurricolare, educativo ed organizzativo.

Nel quadro dell'autonomia didattica è previsto che le istituzioni scolastiche concretizzino gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere

ed alla crescita educativa degli alunni, adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo.

Sul piano dell'autonomia organizzativa sono previste differenziate modalità di impiego dei docenti nelle varie classi e sezioni in funzione delle scelte metodologiche adottate nel piano dell'offerta formativa.

Viene riconosciuto alle istituzioni scolastiche un ampio potere di autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo anche in relazione al contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali.

Le Sezioni riunite con delibera n. 31/E/99 del 19 luglio 1999, nell'ammettere al visto ed alla registrazione il predetto regolamento, hanno osservato che, per dare una "sperimentazione didattica" compatibile con il sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche previsto dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997, appare necessaria l'adozione di regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Tali regolamenti non sono stati ancora emanati e l'Amministrazione prosegue ad utilizzare il "fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" in relazione alla "piena realizzazione dell'autonomia scolastica" di cui alla direttiva del Ministro n. 252 del 1998.

In applicazione del richiamato regolamento è prevista la definizione dei curricoli dell'autonomia, che avviene sulla base di una quota nazionale riservata al Ministro della pubblica istruzione secondo una procedura che prevede tra l'altro il coinvolgimento delle competenti commissioni parlamentari sulle linee generali e del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, ed una quota riservata alle istituzioni scolastiche per i diversi tipi ed indirizzi di studio.

Sono previste verifiche periodiche per il raggiungimento degli obiettivi d'apprendimento e degli standard di qualità del servizio, affidate all'Istituto nazionale per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di istruzione (ex Centro Europeo dell'Educazione) di cui al decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258.

Restano escluse dall'attribuzione alle istituzioni scolastiche alcune funzioni in materia di personale connesse ad un ambito territoriale più vasto ovvero per il quale sono richieste garanzie particolari per la tutela della libertà d'insegnamento:

- la formazione di graduatorie permanenti a carattere generale;
- il reclutamento del personale;
- la mobilità esterna alle istituzioni scolastiche e l'utilizzazione del personale eccedente;
- l'organico funzionale d'istituto;
- le autorizzazioni per utilizzazioni ed esoneri per i quali sia previsto un contingente nazionale, i comandi, le utilizzazioni ed i collocamenti fuori ruolo;
- il riconoscimento di titoli di studio esteri, salvo che non si tratti di riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi.

Con il d.lgs. n. 233 del 30 giugno 1999 è stata prevista, in attuazione dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59, una riforma degli organi collegiali della scuola a livello centrale, regionale e locale diretta a garantire rappresentanza e partecipazione alle componenti della scuola ed ai diversi soggetti interessati alla sua vita, alle sue attività ed ai suoi risultati.

3.2.3 La legge 20 gennaio 1999 n. 9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico.

L'elevamento dell'obbligo scolastico costituisce uno degli obiettivi primari della riforma del sistema istruzione nel quadro delle iniziative dirette al miglioramento della qualità dell'offerta formativa.

Con la legge 20 gennaio 1999, n. 9 è stato previsto che, con decorrenza dall'anno scolastico 1999-2000, l'obbligo scolastico è elevato da otto a dieci anni e che, fino all'approvazione del riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione abbia

durata novennale, con la previsione dell'estensione successiva fino al diciottesimo anno di età per il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale.

A questa previsione ha fatto riscontro una modifica nella legge n. 30 del 2000, di riforma dei cicli scolastici, che ha definitivamente confermato in nove anni la durata dell'obbligo di istruzione.

Tale riduzione si integra e si compensa con la riforma dell'obbligo formativo fino ai diciotto anni, fornendo al sistema complessivo di istruzione e formazione una condizione più favorevole che tra obbligo e nuove opportunità formative nel sistema di istruzione, di formazione professionale e di apprendistato anche in forma integrata tra di loro, prevede un innalzamento complessivo dei tempi formativi dei giovani, con miglioramento del nostro Paese nel contesto europeo, secondo dati OCSE.

Per coloro che hanno adempiuto all'obbligo di istruzione è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale. A conclusione del periodo di istruzione obbligatoria, nel caso di mancato conseguimento del diploma e previo accertamento dei livelli di apprendimento, di formazione e di maturazione, è previsto il rilascio di una certificazione che attesti l'adempimento dell'obbligo scolastico e che ha valore di credito formativo.

Per il monitoraggio della concreta applicazione delle nuove disposizioni in tema di obbligo scolastico il Ministro dovrà integrare con appositi regolamenti le norme riguardanti la relativa vigilanza.

Per le province autonome di Trento e Bolzano è previsto che possano disciplinare, in attesa del generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'elevamento dell'obbligo di istruzione adottando soluzioni coerenti con i propri ordinamenti, purché garantiscano l'insegnamento delle materie fondamentali comuni negli istituti secondari superiori e siano coerenti con le finalità di consentire il conseguimento al diciottesimo anno del diploma di scuola secondaria superiore, tenendo conto delle disposizioni previste nell'art. 1, comma 20, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

In attesa dell'emanazione di tali regolamenti è stato previsto il rifinanziamento per un triennio del fondo di cui all'art. 4 della legge n. 440 del 1997 per le iniziative di sperimentazione dell'autonomia didattica ed organizzativa.

3.2.4 Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112.

Sono stati emanati alcuni dei provvedimenti previsti dal d.lgs. n. 112 del 1998 con il quale (articoli 135-139) sono state assegnate la titolarità e la disciplina delle potestà amministrative relative alla programmazione ed alla gestione del servizio scolastico.

Con D.P.C.M. 12 settembre 2000 sono state individuati i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di istruzione scolastica, di cui agli articoli 138 e 139 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (G.U. n. 26 del 16 febbraio 2001).

Con D.P.C.M. 13 novembre 2000 e 22 dicembre 2000 sono stati delineati criteri di ripartizione tra le regioni e gli enti locali di risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni conferite dal medesimo decreto legislativo in materia di istruzione scolastica.

In particolare, spettano allo Stato la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; la valutazione del sistema scolastico; la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche.

Alle regioni ad autonomia ordinaria sono delegate le funzioni di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione

della rete scolastica; la suddivisione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, la determinazione del calendario scolastico; i contributi alle scuole non statali; le attività promozionali.

Residuano comunque allo Stato le funzioni amministrative relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.

Sono stati attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di istruzione, i compiti riguardanti l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole; la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; i servizi di supporto al servizio di istruzione per gli alunni handicappati; il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature; la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; le attività promozionali relative ai compiti attribuiti; la costituzione, i controlli e la vigilanza sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

3.2.5 Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11e 12 della legge n. 59 del 1997, l'istituzione di un Ministero dell'istruzione e della ricerca per lo svolgimento dei compiti di competenza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica.

In applicazione dell'art. 75 della stessa legge è prevista l'emanazione di un regolamento, con la procedura di cui all'art. 17, comma 4 bis, della legge n. 400 del 1988, per la riorganizzazione complessiva dell'amministrazione centrale e scolastica periferica con la soppressione degli uffici scolastici provinciali e con l'affidamento ad uffici scolastici regionali di compiti di coordinamento delle attività gestionali delle istituzioni scolastiche autonome, della valutazione circa la realizzazione degli obiettivi programmati, di reclutamento e di mobilità del personale scolastico, dell'assegnazione di risorse finanziarie e di personale alle medesime istituzioni scolastiche, di compiti di carattere non formativo svolti dagli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativo; agli uffici scolastici regionali sono affidati altresì rapporti con le amministrazioni regionali e con gli enti locali, oltre che con le università e con le agenzie formative.

Significativi sviluppi ai fini della rilevazione dei livelli qualitativi del sistema di istruzione possono derivare dalla previsione, di cui al successivo art. 76, per un'individuazione di indici di autovalutazione dell'attività di ricerca nel campo didattico-pedagogico e nel campo della formazione del personale della scuola affidata agli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE già IRSAE) di raccordo con l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, con le università e con le altre agenzie formative.

3.2.6 La legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riordino dei cicli scolastici.

Viene prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione nella scuola dell'infanzia, nel ciclo primario o scuola di base, nel ciclo secondario o scuola secondaria.

La scuola dell'infanzia è di durata triennale e si riferisce ai bambini di età tra i 3 ed i 6 anni; essa è diretta a promuovere le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e concorre alla formazione integrale dei bambini, superando le ambiguità del ruolo assistenziale che ne aveva offuscato la dignità istituzionale, nonostante positive esperienze e lusinghieri apprezzamenti anche in campo internazionale.

Viene ampliata la competenza pubblica in materia di scuole per l'infanzia, estendendone la facoltà istitutiva non soltanto allo Stato con le proprie scuole materne, ma anche agli altri soggetti pubblici presenti sul territorio e riconoscendo altresì la validità del nuovo sistema

integrato di istruzione che, con la legge n. 62 del 2000, ha riconosciuta la parità scolastica di scuole non pubbliche.

La scuola di base, di durata settennale, è caratterizzata da un percorso educativo unitario ed articolato in relazione alle esigenze di sviluppo degli alunni, ed è finalizzato all'acquisizione e sviluppo delle conoscenze e delle abilità di base, all'apprendimento di nuovi mezzi espressivi, al potenziamento delle capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo, all'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile, al consolidamento dei saperi di base, anche in relazione all'evoluzione sociale, culturale e scientifica della realtà contemporanea, allo sviluppo delle competenze e delle capacità di scelta individuali idonee a consentire scelte fondate sulla pari dignità delle opzioni culturali successive.

L'applicazione di tale nuovo settore unificato dovrà superare comprensibili difficoltà e complessità di carattere organizzativo oltre che curricolare.

La scuola secondaria, di durata quinquennale, si articola nelle aree classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale; ciascuna area è ripartita in indirizzi. La frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria, annuale o modulare, comporta l'acquisizione di un credito formativo che può essere fatto valere nel passaggio ad altre aree ovvero alla formazione professionale.

Per la concreta attuazione di tale legge quadro è prevista l'emanazione di specifici regolamenti, adottati ai sensi dell'art. 17, comma due, della legge n. 400 del 1988, in conformità agli indirizzi definiti nel programma quinquennale di progressiva attuazione della riforma presentato dal Governo alle Camere, nei termini e con le procedure previste dall'art. 6, comma 1 e comma 6 della medesima legge.

L'art. 6 della citata legge prevede che il Governo predisponga uno specifico programma quinquennale di graduale attuazione della riforma dei cicli nel quale definire un progetto generale di riqualificazione ed eventuale riconversione del personale docente, i criteri generali per la formazione degli organici di istituto, per la riorganizzazione dei curricula della scuola di base e della scuola secondaria, un piano per l'adeguamento delle infrastrutture, i tempi e le modalità di attuazione della legge medesima.

La riorganizzazione dei curricula, la cui attuazione in anni diversificati si ripercuote sulla messa a regime della riforma che dovrebbe avvenire a partire dall'anno scolastico 2001-2002, rappresenta una delle questioni cruciali sulle quali potrà misurarsi il nuovo sistema autonomo della scuola primaria e secondaria.

La significativa rilevanza attribuita alla concreta attuazione di tale provvedimento legislativo è desumibile dalla previsione di uno specifico monitoraggio a cura del Ministro della pubblica istruzione, il quale deve riferirne alle Camere con relazione triennale successivamente alla sua entrata in vigore.

La riforma dei cicli, data la complessità della trasformazione nel suo processo di transizione, comporterà il superamento di una serie di problemi nelle varie fasi di realizzazione quali il dimensionamento dell'assetto organizzativo compatibile con le strutture edilizie, la coesistenza nella stessa istituzione scolastica comprensiva di nuovi e vecchi curricula e programmi, la durata del ciclo di base che è inferiore di un anno rispetto alla sommatoria dei vecchi percorsi della scuola elementare e della scuola media.

In particolare, le esigenze connesse all'attuazione del riordino dei cicli scolastici richiedono una coerente pianificazione dell'utilizzo degli edifici scolastici esistenti ed un loro graduale adeguamento alle nuove esigenze dell'attività didattica.

3.2.7 Direttive ministeriali – leggi di interesse.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, pur migliorata rispetto al precedente esercizio, non presenta ancora i contenuti di una

nota politica, quali indicati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 468 del 1978; ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, con particolare riferimento all'articolazione degli uffici scolastici regionali costituenti autonomi centri di responsabilità amministrativa e, soprattutto, dell'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota contiene l'indicazione di alcuni obiettivi strategici, definiti da documenti programmatici e da specifici provvedimenti normativi ed amministrativi, verso i quali il Ministero si orienta, quali il riordino dei cicli scolastici, il dimensionamento delle unità scolastiche, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto e per il personale docente.

Non sono state fissate le priorità da conseguire e sono generici i riferimenti ai tempi ed ai modi secondo i quali l'Amministrazione intende procedere alle assunzioni di personale che si accompagnano alla realizzazione del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

Non sono stati prospettati nella nota indicatori di efficacia e di efficienza ai quali riferire i risultati della gestione.

Solo nel mese di giugno 2000 è stata emanata (n. 161) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, con negativi riflessi per una valutazione dei risultati prefissati in relazione alla mancanza di uno specifico documento di programmazione operativa degli obiettivi strategici sul piano politico-amministrativo.

Tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2000 si segnalano di qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive:

- i procedimenti attuativi del riordino dei cicli scolastici;
- i procedimenti attuativi delle disposizioni sulla parità scolastica, sul diritto allo studio e sull'istruzione;
- la realizzazione del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione per avviare processi di valutazione del sistema scolastico;
- la valorizzazione del ruolo della componente studentesca nel contesto dei processi di riforma dell'ordinamento scolastico;
- l'adeguamento della gestione finanziaria e contabile ai processi innovativi in atto, in coerenza con le innovazioni introdotte dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs n. 279 del 1997.

Tra gli obiettivi conseguibili e soggetti a possibile valutazione rimangono i provvedimenti amministrativi conseguenti all'applicazione di specifiche disposizioni normative, quali quelli diretti all'applicazione del piano di razionalizzazione della rete scolastica; tra di essi l'obiettivo prefissato del ridimensionamento delle istituzioni scolastiche secondo le indicazioni previste nei decreti interministeriali nn. 176, 177, 178 del 15 marzo 1997.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001, accanto all'esposizione dei consueti dati contabili, viene limitata agli aspetti complessivi e reca una chiara indicazione degli obiettivi strategici verso i quali il Ministero si orienta in attuazione e in preparazione del processo di riforma: l'innovazione didattica ed organizzativa; l'attuazione dell'obbligo scolastico; il sistema formativo integrato per istruzione e formazione per la realizzazione del predetto obbligo; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione normativa; la valorizzazione della componente scolastica; lo sviluppo del sistema integrato e della formazione tecnica superiore; la formazione permanente degli alunni; la piena attuazione dell'obbligo scolastico; il riordino dei cicli scolastici; l'estensione del mandato informatico. Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti circa il livello dei servizi e degli interventi.

In apposita tabella sono rilevati i dati complessivi del personale della scuola e di quello dell'Amministrazione della pubblica istruzione in servizio fino all'esercizio 1999 e sono indicate le previsioni di fabbisogno per gli esercizi 2000-2001.

Un elemento di novità è costituito dalla compilazione di una nota tecnica per le risultanze complessive con articolazione per centri di responsabilità e disaggregata per capitoli, nella quale sono esposte le singole note giustificative delle variazioni di stanziamento rispetto al precedente esercizio.

Inoltre, è avvenuta una ripartizione delle spese complessive per “funzioni-obiettivo”, ottenuta con l’aggregazione delle diverse attività svolte dall’Amministrazione stessa.

In definitiva, al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l’esercizio 2001 non consente di evidenziare gli obiettivi che l’Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, non sono indicate le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell’esercizio e non vengono proposti indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati della programmazione ed indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell’azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Con direttiva 28 giugno 2000 n. 175 sono stati individuati gli interventi prioritari ed i criteri generali per l’utilizzazione, per l’anno 2000, delle disponibilità finanziarie del fondo per l’arricchimento e l’ampliamento dell’offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsto dall’articolo 2 della legge 18 dicembre 1997 n. 440.

Sono individuati come prioritari i seguenti interventi:

- le iniziative dirette alla piena realizzazione dell’autonomia didattica, organizzativa, di ricerca;
 - la sperimentazione e sviluppo promosse dalle istituzioni scolastiche nell’ambito dei rispettivi piani dell’offerta formativa;
- le iniziative dirette all’arricchimento ed all’ampliamento dell’offerta formativa;
- le iniziative dirette al potenziamento delle azioni di orientamento in relazione al proseguimento degli studi ed all’inserimento nel mondo del lavoro;
- l’innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico;
- lo sviluppo dell’insegnamento delle lingue comunitarie, con particolare riferimento alla seconda lingua nella scuola media;
- gli interventi perequativi destinati ad integrare gli organici provinciali del personale;
- il nuovo sistema di istruzione e formazione tecnica superiore;
- l’istruzione ed educazione permanente degli adulti;
- gli interventi per la valutazione dell’efficienza e dell’efficacia del sistema scolastico.

Tale ultima priorità appare di grande rilevanza, tenuto conto che la qualità del servizio scolastico, dalla mensa alle attività integrative, dell’ambiente educativo, del contesto sociale di riferimento e delle caratteristiche del processo organizzativo e didattico divengono ambiti specifici di valutazione necessari per fornire parametri e criteri di classificazione dei contesti territoriali e delle singole unità scolastiche, fornendo indicazioni utili per l’autovalutazione delle medesime scuole.

Con direttiva 16 agosto 2000 n. 202 sono stati dettati i criteri per le iniziative di formazione continua del personale della scuola, comprendente gli eventi a carattere di informazione e di socializzazione professionale, gli interventi di comunicazione professionale, le azioni dirette a migliorare la qualità del sistema di formazione, di monitoraggio e di valutazione.

Tra le priorità si segnalano le seguenti:

- il sostegno formativo per la realizzazione dell’autonomia scolastica con particolare riguardo alle azioni di supporto alle scuole nello studio e ricerca della definizione di curricoli, nonché alle azioni di supporto per gli istituti comprensivi;

- il sostegno formativo per l'attuazione del sistema formativo integrato di istruzione-formazione e lavoro con particolare riferimento all'educazione degli adulti, all'obbligo formativo ed alla formazione tecnica superiore;
- la formazione destinata all'elevamento dell'obbligo scolastico e formativo, con particolare riferimento all'attività di orientamento degli alunni;
- la formazione destinata all'attuazione degli specifici istituti contrattuali previsti per il personale della scuola;
- gli interventi nelle aree disciplinari e operative nella prospettiva di un sistema professionale compiuto;
- la riconversione e la riqualificazione professionale, anche in collaborazione con le istituzioni universitarie per percorsi facilitati di formazione universitaria;
- il sostegno formativo alla realizzazione del progetto Alice nella scuola materna, anche nella prospettiva del sistema formativo integrato;
- il sostegno formativo all'attuazione delle nuove disposizioni sugli esami di Stato;
- gli interventi relativi alla formazione iniziale dei docenti immessi in ruolo ed al sostegno formativo per i docenti di religione;
- il sostegno alla diffusione della formazione a distanza e a modelli di apprendimento in rete per gli insegnanti.

Nella definizione del piano generale per la formazione in servizio è stato utile riferimento per lo sviluppo dell'autonomia il supporto reso dalle direzioni regionali sperimentali che hanno reso disponibili per le istituzioni scolastiche alcuni servizi, quali la consulenza tecnica sui processi educativi e su quelli gestionali, la documentazione ed il collegamento tra esperienze significative a livello nazionale, territoriale e reti di scuole.

Nel corso del 2000 sono state approvate alcune importanti leggi.

La legge 10 marzo 2000 n. 62 che contiene disposizioni sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e sull'istruzione.

Con tale legge è stata definita la parità scolastica tra scuole statali, istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione e siano coerenti con la domanda formativa delle famiglie; in particolare, è stata prevista la sottoposizione delle istituzioni scolastiche non statali ad un monitoraggio dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di valutazione sulla base degli standard stabiliti dagli ordinamenti vigenti.

Sono previste borse di studio, differenziate per ordine e grado di istruzione, da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta dalle famiglie, con priorità per quelle in condizioni disagiate; il finanziamento previsto di 250 mld per il 2000 e di 300 mld a decorrere dal 2001 è diretto a rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione degli alunni delle scuole statali e paritarie nell'adempimento dell'obbligo scolastico e nella successiva frequenza della scuola secondaria.

La legge 14 agosto 2000 n. 247 ha disposto interventi urgenti per l'utilizzazione di finanziamenti destinati all'istruzione, finalizzati al funzionamento delle scuole elementari parificate e delle scuole materne non statali.

La legge 22 marzo 2000 n. 69 concernente interventi finanziari di 25,3 mld per il 2000 e di 21,2 mld per il 2001 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap.

La legge 27 ottobre 2000 n. 306, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 agosto 2000 n. 240 recante disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001.

Con tale legge è stata prorogata la fase di integrazione delle graduatorie permanenti in relazione alla conclusione delle sessioni concorsuali dei concorsi a cattedre e sono stati confermati in servizio fino al termine delle attività didattiche i docenti supplenti annuali o temporanei nominati per l'anno scolastico 2000-2001.

E' stato, inoltre, previsto l'inquadramento dei capi di istituto nei ruoli dei dirigenti scolastici con assunzione a partire dal 1 settembre 2000 della qualifica dirigenziale.

Con la medesima legge vengono assegnati finanziamenti straordinari per l'acquisto di attrezzature informatiche per completare il programma di sviluppo delle tecnologie didattiche per l'importo di 69,5 mld per il 2000, di 119,5 mld per il 2001 e 180 mld per il 2002.

La legge 8 novembre 2000 n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Con tale legge vengono definiti i principi generali e l'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema integrato di interventi e servizi sociali, definendo, tra l'altro, nel quadro del decreto legislativo n. 112 del 1998 l'attribuzione alle regioni dei compiti di definizione di politiche integrate in materia di istituzioni scolastiche.

Infine, con la legge 23 marzo 2001 n. 117 conversione in legge del decreto legge 19 febbraio 2001 sono state introdotte disposizioni urgenti relative al personale docente della scuola. In particolare, viene riconosciuto, ai soli fini giuridici, al personale assunto provvisoriamente per l'anno scolastico 2000-2001 il periodo intercorrente tra la data della cessazione dal servizio ed il termine delle attività didattiche.

Con decreto del 27 aprile 2001 è stata emanata la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dell'esercizio, che è divenuta efficace nei primi mesi di giugno 2001; i contenuti di tale direttiva, la cui emanazione ha risentito della particolare situazione connessa a mutamenti nelle strutture istituzionali, pongono in linea di massima le osservazioni già espresse con riferimento alle direttive riferite al precedente esercizio.

4. Analisi dei risultati della gestione.

4.1 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 65.282,8 mld relativi alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 66.543 mld. La differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 1.261 mld ed esprime un incremento di circa l'1,9%.

Gli eventi più significativi della gestione possono essere desunti, in termini più analitici, dalle tabelle che espongono la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

La massa impegnabile risulta pari a 66.570 mld e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente, ad eccezione di 86 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2000 61.603 mld, con un rapporto del 92,5% sulla massa impegnabile.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 65.478 mld con un rapporto sulla massa spendibile (69.507 mld) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento - del 94%.

Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 67.022 mld (rapporto sulla massa spendibile del 94,3%), i pagamenti sono stati pari al 98%, in particolare, si sono verificate eccedenze di pagamento sui residui per circa 4.559,7 mld (3.300 mld nel 1999) a fronte di consistenti economie in conto competenza (4.806,5 mld).

Tale risultanza è conseguente alla contabilizzazione nel corso del 2000 (essenzialmente nei prime due mesi) di spese destinate alla sistemazione di pagamenti su ruoli di spesa fissa verificatasi in prossimità della chiusura dell'esercizio secondo meccanismi che consentono pagamenti in conto residui per la parte dei ruoli emessi e non pagati nell'esercizio precedente; le predette eccedenze, che si reiterano già per il secondo esercizio, costituiscono sostanzialmente una mera scritturazione contabile differita di evenienze contabili verificatisi nel precedente esercizio che non incidono sui risultati complessivi della gestione del Ministero in quanto

ampiamente compensati da economie verificatesi in conto competenza nei relativi capitoli di spesa.

La quasi totalità delle risorse ha riguardato le spese correnti e, di conseguenza, gli indici esprimono anche gli omologhi pagamenti. Tali indici rilevano la capacità di erogazione (pagamenti): vanno valutati tenendo presente che circa il 98% delle risorse è costituito da pagamenti per retribuzioni al personale. A fine esercizio vi sono stati circa 160 milioni per residui di stanziamento.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 3.543 mld, sono aumentati di circa 740 mld rispetto a quelli iniziali 2.963,4 mld.

Le economie totali ammontano a 325,6 mld, integralmente riferite alla parte corrente, che rappresentano lo 0,5% della massa spendibile.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari 61.576,9 mld.

I pagamenti in conto competenza sono risultati pari a 58.760 mld.

Il tasso di smaltimento dei residui riferiti ai precedenti esercizi è stato del 98% (nel 1999 il 97%) (da 2.963,4 mld iniziali a 725 mld alla fine dell'esercizio).

I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 6.718,4 mld e 4.480 mld, evidenziando una discreta capacità di erogazione dei pagamenti alla quale si accompagna tuttavia, dato l'elevato importo delle economie sui residui, una ridotta capacità di individuazione delle risorse destinate alle esigenze dell'Amministrazione.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 4.806,5 mld, rappresentando circa il 7,2% degli stanziamenti definitivi, 66.543 mld: tale indice pone in evidenza difficoltà nella fase previsionale degli stanziamenti in bilancio.

Per quanto attiene alla tipologia dei pagamenti va ricordato che agli oneri per il personale in servizio si è proceduto per circa 58.329 mld (su un totale di 62.526 mld) con ordinativi su ruoli di spesa fissa gestiti dalle Direzioni provinciali del tesoro; l'utilizzo di tale sistema di pagamento, diretto a semplificare le procedure di erogazione ai soggetti destinatari della spesa, non ha tuttavia potuto evitare che nel corso del 2000 vi siano state eccedenze dei pagamenti complessivi rispetto agli stanziamenti definitivi.

Altro aspetto della gestione da rimarcare nel 2000, pur essendo ricorrente nel corso degli anni, è quello concernente la riduzione degli ordinativi in chiusura (46,3 mld), risultanza che è sintomatica di difficoltà nella definizione delle risorse finanziarie necessarie a fronteggiare le esigenze degli uffici periferici dell'Amministrazione; nel corso del 2000 il fenomeno ha riguardato principalmente i consumi intermedi.

4.2 Risultati contabili per funzioni obiettivo, Centri di Responsabilità e per categorie economiche.

4.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2000 le spese sono esposte, come nei due precedenti esercizi, secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997 n. 279.

Anche per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 4 livello.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero necessita di una attenta riconsiderazione, non essendo l'attuale classificazione in grado di far cogliere elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinato tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento.

Un'altra incongruenza superata con la classificazione di 4° livello è quella che consente di superare l'allocazione di cospicue risorse secondo "altre spese non classificabili", rilevando ad esempio quelle destinate all'autonomia scolastica con la possibilità dai prossimi esercizi di valutare gli effetti applicativi della concreta attivazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

4.2.2 La classificazione per Centri di Responsabilità.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2000 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione².

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono il 98,3% della totalità degli stanziamenti definitivi (99% nel 1999).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 66.543 mld (64.739 nel 1999):

- istruzione prescolastica e primaria 26.433 mld (24.624 mld nel 1999); in particolare, 5.960,7 mld destinati all'istruzione prescolastica e 20.472,3 mld a quella primaria; di essi 4.305 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 19.102 mld per l'istruzione primaria; per oneri connessi con le scuole non statali 814 mld (401 mld nel 1999) per l'istruzione prescolastica e per 232 mld quella primaria (176 mld nel 1999);
- istruzione secondaria inferiore 16.281 mld (17.019 mld nel 1999); di essi 14.374 mld (15.759 mld nel 1999) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza; 7,4 mld (12 mld nel 1999) per oneri connessi con le scuole non statali; 1.855 mld (1.209 mld nel 1999) per spese destinate alle supplenze;
- istruzione secondaria superiore 22.653 mld (21.662 mld nel 1999); di essi 19.971 mld (19.337 mld nel 1999) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto; le spese per supplenze sono state di 2.405 mld (2.132 mld nel 1999);
- istruzione superiore 613 mld (680 mld nel 1999); di essi 549 mld (596 mld nel 1999) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza.

Con riferimento agli impegni effettivi secondo le funzioni obiettivo per classi COFOG "istruzione pre-scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la quasi totalità delle spese del Ministero: 60.484 a fronte di 61.603 mld.

Secondo valori assoluti.

- istruzione pre-scolastica e primaria 24.406 mld (21.632 mld nel 1999); di essi 3.882 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 17.431,6 mld per quella primaria; le spese per supplenze hanno riguardato per 597 mld (329 mld nel 1999) l'istruzione prescolastica e per 1.160 mld (1.234 mld nel 1999) quella primaria;
- istruzione secondaria inferiore 15.319 mld; di essi 13.237 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

² Va ricordato che vengono stanziati risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonché da parte delle regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio.