

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

Ai sensi dell'art. 134 del Testo Unico della scuola, recepito dal decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 la Corte riferisce al Parlamento in ordine all'attuazione dell'ordinamento della scuola elementare, avvalendosi della relazione dei Provveditori agli studi ed acquisendo dati e notizie forniti dall'Amministrazione centrale del sistema informativo. Quest'anno in considerazione dell'attuazione dell'autonomia scolastica, dell'ipotizzata riforma dei cicli scolastici e della complessiva trasversalità degli interventi riformatori che investono in uguale misura tutti gli ordini di scuola, la relazione prende in considerazione, oltre alla scuola elementare, anche gli altri ordini della scuola di base, materna statale e secondaria di primo e di secondo grado. L'analisi è pertanto compresa nella relazione sull'andamento complessivo della gestione dell'amministrazione scolastica e quindi riferita a tutti gli ordini di scuole, comprendente oltre alla scuola elementare anche la materna statale, la secondaria di primo grado e quella di secondo grado, con un esame delle sue diverse componenti, principalmente gli alunni e le classi, e poi le unità scolastiche ed infine il personale docente e non docente delle istituzioni scolastiche.

L'anno 2001 ha costituito un periodo di transizione verso un nuovo assetto legislativo che sembra volersi caratterizzare in termini di non continuità con la lunga fase di riforme del sistema istruzione e di formazione della precedente legislatura, e con lo studio di possibile modifiche strutturali e di revisione di parte non definita del complessivo quadro normativo.

La discontinuità del processo riformatore che ha caratterizzato l'ultimo quinquennio è probabilmente l'elemento caratterizzante di un anno nella prima parte del quale a numerosi provvedimenti normativi e amministrativi riformatori ha fatto seguito, nella fase conclusiva, una fase di stasi e di riconfigurazione dei processi in corso.

Nell'attesa dei preannunciati cambiamenti strutturali, le norme di riferimento sono rimaste sostanzialmente immutate ed il sistema istruzione appare diretto ad accrescere l'attenzione verso gli effetti del processo di valorizzazione del capitale umano con l'affermazione di una poliarchia di funzioni e responsabilità istituzionali.

Il sistema scolastico italiano è stato chiamato, nel quadro del processo di riforma, a fornire un contributo essenziale al processo di sviluppo ed al miglioramento, in senso qualitativo, dei livelli formativi della popolazione. L'innalzamento del livello medio di un Paese, secondo rilevazioni compiute dall'OCSE, ha avuto un effetto positivo sulla crescita economica; difatti, l'incremento di un anno nel livello medio di istruzione della popolazione in età lavorativa comporterebbe nel lungo periodo un aumento del prodotto pro-capite tra il 3,8% ed il 6,8%.

L'impegno riformatore discende dalla necessità di superare gli elementi di criticità del sistema scolastico, con una sua maggiore efficienza e funzionalità, innovando i processi di apprendimento e riducendo la dispersione scolastica.

Gli interventi riformatori, la cui portata è tale da riflettersi anche sull'attuale gestione dei servizi scolastici, si fondano sugli assi portanti dell'autonomia e dei cicli scolastici, oltre che sulla formazione professionale, e s'inseriscono in un percorso di innovazione graduale iniziato da alcuni anni; l'indicatore più significativo dello stato di attuazione della riforma del sistema scolastico è dato dal grado di avvio dell'autonomia scolastica.

Dal 1 settembre 2000 è partita, pure nelle incertezze delle dinamiche del cambiamento e nei conflitti latenti esistenti, la piena autonomia delle istituzioni scolastiche, caratterizzata dall'elaborazione di piani dell'offerta formativa che costituiscono una sintesi di molteplici attività e progettazioni delle predette istituzioni. Il dimensionamento della rete scolastica ha preceduto ed ha costituito il necessario intervento di razionalizzazione per consentire l'adeguamento delle condizioni organizzative e strutturali per l'esercizio dell'autonomia scolastica.

La riforma dell'amministrazione è coincisa con l'avvio del regime di autonomia delle istituzioni scolastiche, con riflessi sulla continuità delle attività di supporto e orientamento necessarie per l'avvio dell'autonomia delle istituzioni medesime.

E' oggetto di studio e di rielaborazione, con presupposti diversi dal disegno riformatore e con soluzioni di continuità rispetto alle iniziative precedenti, il contenuto della riforma dei cicli scolastici di cui alla legge 10 febbraio 2000 n.30¹ alla quale non è stata data attuazione; per una sua modifica, nell'ambito di una ridefinizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, è stato presentato un disegno di legge (AS n. 1306) di delega al Governo per l'emanazione di appositi

¹ Nel corso dell'estate 2000 e nei successivi mesi la commissione ministeriale per l'approntamento dei nuovi curricula della scuola di base e per l'individuazione delle linee generali del programma quinquennale di graduale attuazione dei cicli scolastici, costituita con decreto del 19 luglio 2000 dal ministro De Mauro, svolgeva un lavoro preparatorio, articolato in gruppi di lavoro a tematica specifica. La commissione era composta da un elevato numero di componenti (circa 250 unità) rappresentanti di varie posizioni culturali, professionali e politiche (per la dichiarata intenzione del ministro dell'Istruzione di approntare proposte ampiamente condivise), con un massiccio impiego di tecnologie informatiche e telematiche per consentire elaborazioni e confronti in tempo reale nella cosiddetta comunità virtuale (con la volontà di utilizzare il massimo di apporto di elaborazione nel minor tempo possibile). La proposta conclusiva, in linea con la previsione normativa della legge 30/2000 di approntare il programma quinquennale per l'attuazione della riforma entro sei mesi, doveva essere sottoposta all'approvazione delle Camere entro la fine del 2000 in attuazione delle risoluzioni della Camera 6-00155 del 12 dicembre 2000 e del Senato 6-00057 del 22 dicembre 2000. Le elaborazioni della commissione per la definizione dei curricula della scuola di base venivano rese pubbliche all'inizio del febbraio 2001 e recepite in provvedimento ministeriale che fissava, tra l'altro, la strutturazione del nuovo percorso di istruzione di base, i suoi assetti organizzativi e la disposizione di formale avvio del nuovo ordinamento a decorrere dal successivo anno scolastico 2001-2002.

decreti legislativi, secondo una procedura nella qual è prevista la concertazione con la Conferenza unificata Stato – Regioni ed il parere delle competenti commissioni parlamentari.

L'esigenza di una riconsiderazione del sistema educativo si è posta in modo evidente a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 che ha ridefinito, con la modifica del titolo V della Costituzione, l'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni.

Al processo di riforma si è accompagnata l'istituzione di organismi istituzionali di valutazione delle politiche educative e dei programmi di intervento formativo, anche con il monitoraggio quantitativo e qualitativo del processo di realizzazione dell'autonomia nelle istituzioni scolastiche, per una migliore regolazione ed incentivazione dei processi innovativi ed una maggiore diffusione dei risultati conseguiti dai diversi operatori pubblici nella gestione del predetto processo².

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 un'effettiva integrazione tra sistemi dell'istruzione scolastica e quell'universitaria nonché con quelli della formazione professionale e del lavoro.

Nel processo di riforma del sistema di istruzione sono contenute disposizioni dirette all'ampliamento delle opportunità di formazione sul posto di lavoro e i programmi di formazione esterna, secondo un processo di continua crescita diretto ad accompagnare l'individuo lungo l'area dell'intera vita. Costituiscono condizioni essenziali per la realizzazione della riforma del sistema dell'istruzione, oltre alla concreta attuazione dell'autonomia scolastica, l'ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici e la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria.

La necessità di garantire, pur nella complessità dell'attuazione del processo di riforma, il funzionamento dell'anno scolastico, ha portato all'emanazione del decreto legge 3 luglio 2001, n. 255 convertito nella legge 20 agosto 2001, n. 333 "disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002", nella quale sono previste disposizioni di interpretazione autentica di precedente norma per le graduatorie permanenti e per il riconoscimento ai dirigenti scolastici delle istituzioni autonome la competenza ad istituire nuove classi, eventualmente indispensabili, per sopraggiunte situazioni di variazioni di fatto della popolazione scolastica iscritta.

² E' previsto l'affidamento all'Istituto nazionale per la valutazione della valutazione complessiva del sistema scolastico e formativo, con analisi e verifiche periodiche e sistematiche anche sulle conoscenze ed abilità degli alunni e sui profili comportamentali nell'ambiente scolastico.

2. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi.

Il 2001 è stato caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni previste nel complesso 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.

Le disposizioni hanno riguardato 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.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 è stato, tra l'altro, ridefinito l'assetto delle competenze in materia di istruzione e di formazione professionale; alla legislazione esclusiva dello Stato è affidata l'emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, alla legislazione "concorrente" è assegnata l'organizzazione scolastica, nel rispetto dei principi di autonomia delle istituzioni scolastiche.

L'anno 2001 è stato un anno di transizione per il completamento del quadro complessivo della riforma e gli indirizzi programmatici;

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; e) l'aumento della scolarità; f) l'incremento del numero dei diplomati con adeguamento dell'offerta formativa alle nuove esigenze della società; g) 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 in campo internazionale riconosciuto, l'integrazione tra scuola-lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

2.1 I documenti di programmazione economica - 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.

Tra gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione, oltre alla realizzazione di un'ampia autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla riorganizzazione dei cicli scolastici, si collocano, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.³

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n. 9 dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad un' 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, sulla base dell'esigenza di garantire una stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto 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 Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello in campo internazionale riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

Il D.p.e.f. 2001-2004, che ha indicato tra le priorità per sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione il sostegno alle infrastrutture immateriali della nuova economia, quali la scuola, la formazione e la ricerca, ha previsto come obiettivi prioritari l'informatizzazione della rete scolastica, l'alfabetizzazione e la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il D.p.e.f. 2002-2006 ha previsto una particolare attenzione per l'incremento del capitale umano con la riforma del sistema educativo nazionale, con un adeguamento dei sistemi di istruzione e di ricerca nell'ambito di un assetto federalista dello Stato ed ha fissato alcuni obiettivi prioritari quali la costituzione di un servizio di valutazione per la definizione di standard di qualità e per la valutazione del sistema scolastico e dei livelli finali di apprendimento degli studenti, la riforma degli ordinamenti scolastici e l'interazione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, con lo sviluppo degli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, nonché a fornire opportunità di formazione nel corso della vita.

2.2 I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretati nell'azione governativa del 2001, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11 e 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.

Con la legge 10 febbraio 2000 n. 30 è stata prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione nella scuola dell'infanzia⁴, nel ciclo primario o scuola di base⁵, nel ciclo secondario o scuola secondaria. E' stato previsto l'ampliamento della competenza pubblica in materia di

⁴ La scuola dell'infanzia è di durata triennale e si riferisce ai bambini di età tra i 3 ed i 6 anni ed 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.

⁵ 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.

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.

Strettamente connessa al riordino dei cicli è la riorganizzazione dei curricula, la cui attuazione in anni diversificati si ripercuote sulla messa a regime della riforma, e che rappresenta una delle questioni cruciali sulle quali potrà misurarsi il sistema autonomo della scuola primaria e secondaria⁶.

Non è stata data attuazione al complesso procedimento applicativo previsto dalla legge n. 30 del 2000 per la riforma dei cicli, per le difficoltà applicative connesse ad 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.

Il Ministro ha disposto il ritiro dei provvedimenti attuazione emanati⁷ ed il Governo ha presentato alle Camere il 3 aprile 2002 un disegno di legge (AS 1306) con il quale, nell'ambito di disposizioni generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, è prevista, tra l'altro, una riorganizzazione dei cicli scolastici secondo soluzioni differenti rispetto a quelle contenute nella predetta legge n. 30 del 2000 (della quale è prevista espressamente l'abrogazione)⁸.

⁶ 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.

⁷ Con nota del 5 luglio 2001 il Ministro ha disposto il ritiro di decreti ministeriali, già all'esame della Corte in sede di controllo; i provvedimenti in questione riguardavano i curricula della scuola di base (d.i. 7 maggio 2001), i titoli universitari e i curricula per il reclutamento dei docenti di base (d.i. del 4 giugno 2001), l'innovazione degli ordinamenti della scuola dell'infanzia (d.m. n. 91 del 21 maggio 2001).

⁸ Nel corso del 2002 è stato presentato al Senato un disegno di legge concernente la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (AS n. 1306); in particolare, è prevista l'emanazione, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, di appositi decreti legislativi in materia di istruzione e formazione professionale e la predisposizione di un piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma degli ordinamenti a seguito dell'autonomia scolastica, dell'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, dello sviluppo delle tecnologie multimediali e dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, della valorizzazione professionale del personale docente, delle iniziative di formazione iniziale e continua del personale, del rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti, della valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica, degli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, degli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Nel disegno di legge viene prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione e di formazione nella scuola dell'infanzia (di durata triennale), in un primo ciclo (di durata triennale) comprendente la scuola primaria e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000 n. 388), a conferma e continuazione dell'attività di razionalizzazione degli organici della scuola, viene prevista per ciascuno degli anni 2002 e 2003 la riduzione degli organici del personale scolastico nella misura dello 0,50% rispetto alla dotazione in servizio al 31 dicembre 1997.

Queste disposizioni avrebbero dovuto produrre, secondo le previsioni, economie di spesa per 25 miliardi ogni anno, in parte (15 miliardi) 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. 388 del 2000 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 2001 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 conferma di difficile governabilità.

Nella legge dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria per il 2002) sono previste una serie di disposizioni dirette ad una razionalizzazione nella determinazione della dotazione e nella gestione del personale delle istituzioni scolastiche, per un contenimento della spesa complessiva sostenuta per il settore scolastico. E' prevista la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche in ragione dell'esigenza di ottimizzazione delle risorse, sulla base della consistenza numerica degli alunni iscritti, alla dimensione oraria ed alle caratteristiche dei curricoli obbligatori, secondo parametri definiti con decreto del Ministro, di concerto con quello dell'economia e delle finanze⁹.

E' demandata alle istituzioni scolastiche autonome la sostituzione del personale assente fino a 30 giorni sulla base delle risorse umane e finanziarie disponibili ovvero con opportune scelte organizzative.

⁹ La determinazione di tale dotazione è effettuata, per ciascuna regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta del dirigente dell'istituzione scolastica.

E' prevista la riconduzione dell'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico di istituto.

Altra disposizione riguarda la composizione delle commissioni degli esami di maturità, il cui presidente è scelto dal dirigente dell'ufficio scolastico regionale tra il personale docente e dirigente delle scuole secondarie superiori. E' stata prevista, inoltre, una forte riduzione dello stanziamento dei fondi necessari per gli esami di maturità, da 220 a 80 miliardi di lire (pari a 40,24 milioni di euro), nell'ambito degli interventi di riduzione della spesa per l'istruzione, che hanno previsto, tra l'altro, l'utilizzazione degli insegnanti interni per le prove finali di esame di quinta elementare e di terza media¹⁰.

2.2.1. Le disposizioni urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2002.

In attesa della ridefinizione dell'assetto organizzativo del sistema scolastico è stato emanato il decreto legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333 recante "disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002", dirette, anzitutto, ad una interpretazione autentica della legge 3 maggio 1999 n. 124 ed una integrazione a regime per le graduatorie permanenti del personale docente.

Con tale legge è stata data interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge 3 maggio 1999 n. 124 per le graduatorie permanenti previste dall'art. 401 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297. E' prevista, inoltre, l'integrazione, a decorrere dall'anno scolastico 2002-2003, delle graduatorie permanenti del personale docente.

Viene, inoltre, riconosciuta ai dirigenti scolastici delle istituzioni autonome la competenza ad istituire nuove classi, eventualmente ritenute indispensabili e sono fissati termini per il completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato, di utilizzazione di assegnazioni provvisorie e quelli di durata annuale riguardanti il personale di ruolo docente, amministrativo, tecnico ed ausiliari, per sopraggiunte situazioni di variazioni di fatto della popolazione scolastica iscritta, senza modifiche del numero e della composizione dei posti e

¹⁰ Tuttavia, secondo stime della stessa Amministrazione resterebbero da finanziare alcune attività aggiuntive, ma prevedibili, quali gli esami per i candidati privatisti e quelli presso gli istituti parificati, oltre che le indennità per i presidenti delle commissioni di esame, commisurate al numero delle commissioni presiedute in ragione di un presidente per ogni scuola. Al di là delle possibili difficoltà nello svolgimento delle prove di esame, tenuto conto dell'incertezza sui tempi e sulle modalità di pagamento dei commissari di esame, resta la considerazione che le misure di razionalizzazione nell'organizzazione di attività scolastiche vanno accompagnate da una attenta valutazione dei riflessi finanziari e da stime prudenziali idonee a garantire la prosecuzione delle attività stesse.

delle cattedre¹¹. Sono inoltre unificati i ruoli provinciali del personale educativo degli educandati e dei convitti, con la previsione di graduatorie provinciali unificate e la distinzione tra alunni convittori ed alunne convittrici ai soli fini dell'individuazione dei posti di organico¹².

Vengono sottoposti agli obblighi di programmazione per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 le assunzioni del personale amministrativo, ausiliario e tecnico delle istituzioni scolastiche.

Nel corso del 2001 è stata approvata, inoltre, la legge 23 marzo 2001 n. 117 conversione in legge del decreto legge 19 febbraio 2001 n. 16 con cui 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.

2.3 La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'anno 2001 è impostato sulla base dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione, ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, come previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

La nota non presenta ancora i contenuti di una nota politica, quali indicati dall'articolo 2, comma 4 quater, della legge n. 468 del 1978. La costruzione di una nota preliminare caratterizzata da una imputazione programmatica è un'operazione complessa, in relazione all'articolazione degli uffici scolastici regionali costituenti autonomi centri di responsabilità amministrativa e, soprattutto, dall'avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

Gli obiettivi strategici indicati nella nota sono quelli previsti in documenti programmatici e specifici provvedimenti normativi ed amministrativi, 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. l'innovazione didattica ed organizzativa con sviluppo e diffusione delle tecnologie multimediali, il sistema formativo

¹¹ Il termine per la formazione delle classi per l'anno scolastico 2001- 2002 è fissato al 31 agosto 2001, e limitatamente alle comunicazioni relative alla formazione delle classi dal dirigente scolastico al dirigente territorialmente competente è stabilito il termine del 31 luglio 2001.

¹² Viene fissato al 31 luglio di ciascun anno il termine per il completamento delle procedure per le assunzioni a tempo indeterminato, per le utilizzazioni e per le assegnazioni provvisorie e per i provvedimenti di durata annuale del personale docente, amministrativo, ausiliario e tecnico; entro lo stesso termine sono previsti gli incarichi di presidenza delle istituzioni scolastiche e le nomine dei supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche.

integrato di istruzione e formazione, la valorizzazione della componente studentesca nel contesto del processo di riforma dell'ordinamento scolastico, lo sviluppo del sistema integrato dell'istruzione e della formazione tecnica superiore. Una particolare notazione è prevista per l'utilizzo dei fondi diretti a rendere effettivo il diritto allo studio ed all'istruzione per gli alunni delle scuole statali e paritarie, per l'adempimento dell'obbligo scolastico e per la successiva frequenza della scuola secondaria.

Non sono previsti indicatori di efficienza e di efficacia per la misurazione dei risultati della gestione e non sono 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.

Nell'allegato tecnico della nota sono indicati i riferimenti alla struttura del bilancio riformato a seguito della legge n. 94 del 1997 e sono riportate le motivazioni delle variazioni rispetto al precedente esercizio con separata evidenziazione della componente non legislativamente vincolata.

Nella nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'assestamento del bilancio per l'anno 2001 si tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, con particolare riferimento alla fusione nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca; sono state quindi ripartite le spese, con relative variazioni, secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2002 è stata emanata nel mese di gennaio, con congruo anticipo rispetto ai precedenti esercizi e l'assegnazione di risorse ai titolari dei centri di responsabilità è avvenuta anch'essa ad inizio della gestione (d.m. 2 gennaio 2002).

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in tre sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica industriale e universitaria; per ogni sezione vengono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento dell'obiettivo¹³.

¹³ Per la parte relativa all'istruzione sono indicate le priorità connesse al processo di riforma: la riforma degli ordinamenti scolastici; la costituzione del sistema di valutazione nazionale; la riforma del Ministero (definizione dei compiti rispetto alle Regioni ed agli enti locali, adeguamento delle strutture centrali e periferiche, anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica); l'attuazione della legge sulla parità scolastica prevista dalla legge n. 62 del 2000; gli interventi formativi del personale dell'amministrazione; gli interventi formativi del personale della scuola; il potenziamento della cultura dell'autonomia scolastica; l'avvio dell'anno scolastico 2002- 2003; la prevenzione ed il contrasto della dispersione scolastica; l'istruzione e la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti; il monitoraggio e la valutazione dell'assetto organizzativo ed operativo degli uffici scolastici e dei risultati del sistema scolastico; l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica; le politiche europee ed internazionali; l'adeguamento dei sistemi contabili al nuovo assetto dell'amministrazione.

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 ; 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 2002 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con la predisposizione di 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.

2.4 Le direttive ministeriali.

Circa le direttive ministeriali, in data 21 marzo e 4 maggio 2001 sono state emanate quelle riguardanti gli interventi prioritari ed i criteri generali per la ripartizione delle somme, il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle somme destinate all'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsti dalla legge 18 dicembre 1997 n. 440.

La parte prevalente delle somme è destinata al potenziamento dell'autonomia scolastica ed al sistema formativo integrato; altri interventi prioritari sono quelli destinati all'integrazione degli organici provinciali, all'integrazione scolastica per gli alunni portatori di handicap, alla valutazione del sistema scolastico.

Solo nel mese di aprile 2001 è stata emanata (n. 10532) 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 2001 si segnalano di qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: 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; l'estensione del mandato informatico; i procedimenti attuativi del

regolamento per i curricoli della scuola di base e la verifica della loro progressiva attuazione; i procedimenti attuativi della disciplina degli esami di Stato; la diffusione e l'attuazione della disciplina dell'autonomia scolastica; l'indicazione di priorità strategiche per l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e per l'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa; la definizione di indirizzi generali che assicurino l'applicazione degli standard minimi di coerenza e di omogeneità dell'attività formativa i procedimenti attuativi del riordino dei cicli scolastici; la definizione di un piano di formazione, anche a d istanza, del personale docente; l'analisi dei processi di convergenza delle politiche educative dei Paesi membri dell'Unione Europea; il consolidamento del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore; lo sviluppo di percorsi integrati per l'assolvimento dell'obbligo formativo di intesa con le Regioni e gli enti locali e nel confronto con le parti sociali; la promozione di azioni di coordinamento e monitoraggio volte ad ottenere un livello minimo di omogeneità nell'organizzazione delle direzioni regionali; la definizione delle linee di indirizzo per il dimensionamento della rete scolastica e la distribuzione territoriale delle scuole; l'orientamento nei confronti delle scuole non statali riconosciute paritarie.

3. I risultati economico finanziari per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e classificazione per categorie economiche.

3.1 La spesa per l'istruzione.

Negli ultimi anni l'economia dell'educazione ha progressivamente modificato l'approccio al problema della spesa nel settore dell'istruzione, passando da una considerazione di puro costo ad una visione di investimento, riconoscendo uno stretto collegamento tra la formazione e l'apparato produttivo di un Paese.

Nel corso del 2001 è stato avviato dall'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema dell'istruzione un progetto (ASPIS) per la costruzione di un conto di finanziamento delle risorse finanziarie destinate al sistema scolastico e per la stima dei costi delle scuole nel confronto tra costi sostenuti e risultati scolastici.

Le risorse pubbliche destinate al sistema scolastico provengono da diversi soggetti pubblici che intervengono in misura differenziata sulla base delle rispettive competenze specifiche.

La spesa pubblica per l'istruzione nel 2000, secondo dati forniti dal SISTAN, è stata di circa 104.314 miliardi, pari a 53,9 miliardi di euro, che costituisce il 4,6% rispetto al PIL, con una tendenza ad una stabilizzazione rispetto ai precedenti esercizi. Tale percentuale è inferiore a quella media europea (5,1%) nel 2000; tra i Paesi con percentuale inferiore rispetto alla media la

Grecia (3,5%), la Spagna (4,5%), e l'Irlanda (4,5) e tra quelli con percentuale superiore la Svezia (8,4%), la Norvegia (6,6%), la Finlandia (6%) e la Francia (5,8%).

La spesa in questione ha rappresentato mediamente 1.800.000 di lire per abitante, pari a 933 euro.

Nell'ambito della spesa per la scuola pubblica, esclusa quindi la formazione regionale e l'università, le dimensioni di spesa sono state di circa 10.000.000 di lire, pari a 5.166 euro, per studente.

La spesa per il settore della scuola ha registrato un calo nel corso dell'ultimo decennio, passando dall'incidenza sul PIL del 4,5% nel 1991 al 3,5% del 2000, con diminuzioni più pronunciate tra il 1994 ed il 1997.

Secondo la fonte di finanziamento la spesa di maggiore consistenza è stata di 62.012 mld per lo Stato (77,6%).

Spesa pubblica per la scuola secondo le fonti di finanziamento

(milioni di lire)

<i>Anno</i>	<i>Stato</i>	<i>Regioni</i>	<i>Enti locali</i>	<i>totale</i>
1991	52.115.085	629.791	12.274.416	65.019.292
1992	54.921.172	849.212	12.584.943	68.355.327
1993	55.115.783	596.062	13.161.672	68.873.517
1994	55.952.950	786.770	12.893.803	69.633.523
1995	57.569.242	749.107	12.869.917	71.188.266
1996	59.915.014	853.311	14.262.896	75.031.221
1997	55.405.349	1.406.133	15.429.911	72.241.393
1998	57.227.982	1.955.352	14.615.343	73.798.677
1999	57.990.700	1.750.222	15.161.620	74.902.542
2000	62.012.890	1.815.590	16.038.936	79.869.416

Nel corso del decennio l'incidenza della spesa statale sul totale si è ridotta a vantaggio delle amministrazioni territoriali; passando dal 19,8% del 1991 al 22,4 del 2000. La spesa a carico degli enti locali è passata da 12.274 miliardi del 1991 ai 16.038 miliardi del 2000.

La spesa relativa al Ministero ha presentato nel corso del decennio 1991- 2000 due andamenti differenti in rapporto al bilancio dello Stato. Nella prima metà del decennio la parte assorbita dal Ministero è diminuita passando dal 7,2% del 1991 al 6,6% del 1995; dal 1996 la quota relativa al Ministero è cresciuta in modo costante, arrivando nel 2000 al 10,3%.

Analizzando la composizione della spesa corrente del Ministero si rileva una costante riduzione della percentuale riguardante le retribuzioni al personale docente, non docente ed amministrativo, rispetto al totale della spesa complessiva; nel 1991 era di circa il 98% della spesa e nel 2000 la percentuale è scesa al 90%. La mancata flessione registrata nel 2000 risente dei cambiamenti contabili connessi al nuovo sistema di classificazione economica delle spese.

Difatti, a seguito dell'applicazione del nuovo sistema dei conti europeo (SEC95) è stata ridefinita la classificazione economica delle spese del bilancio dello Stato e per quanto riguarda le spese di personale è stata prevista la categoria "redditi da lavoro dipendente" che non comprende alcune voci in precedenza contabilizzate nella categoria delle spese per il "personale in attività di servizio"; tra le spese escluse la posta più significativa è costituita dall'imposta regionale sulle attività produttive (4,3%), confluita nella categoria "imposte di produzione".

La tendenza decrescente della percentuale della spesa riferita alle retribuzioni implica anche che hanno incrementato di incidenza le spese relative all'acquisto di beni e servizi (3,5%) ed alla contribuzione alle scuole, spese connesse all'ampliamento dell'offerta formativa.

Secondo i risultati di un'analisi svolta dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'istruzione su dati riferiti alla spesa delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio 1998, la percentuale di incidenza media delle spese correnti destinate ad istruzione e cultura rispetto al totale delle spese correnti è stata del 2,7%; in particolare, nel Sud la quota di fondi destinati all'istruzione ed alla cultura da parte delle Regioni è pari all'1,7%, circa la metà della quota percentuale determinata per le due macro aree del Nord Ovest (3,3%) e del Nord Est (3,5%) ed al di sotto del valore medio delle Regioni del Centro (2,2%).

Dalla medesima analisi risulta, invece, la maggiore quota di popolazione scolastica rispetto a quella residente nel Sud (18,9%) e nelle Isole (19,1%) rispetto alla quota percentuale media (15,2%).

Infine, secondo una analisi delle spese delle Regioni per istruzione e cultura per alunno risulta evidente la condizione di svantaggio delle Regioni del Sud in ragione della disponibilità complessiva di fondi in rapporto alla popolazione residente; un abitante delle Regioni del Nord disporrebbe di oltre 2 milioni e mezzo di risorse regionali complessive, di quelle del Centro di 2 milioni e quattrocentomila a persona, di quelle delle Isole di 2 milioni e duecentocinquantamila a persona e di quelle del Sud di 2 milioni e ventitremila.

La divaricazione tra le Regioni del Nord e del Sud aumenta ove si considerino le spese pro-capite riservate ad istruzione e cultura per la minore incidenza percentuale rispetto alle spese complessive regionali; oltre 83 mila lire a persona nelle Regioni del Nord Ovest, quasi 90 mila lire a persona nel Nord Est, poco meno di 50 mila lire nel Centro, oltre 70 mila lire a persona nelle Isole e meno di 35 mila lire nel Sud.

3.2 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 63.754,8 miliardi, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti (63.706 miliardi), hanno raggiunto, in

seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 68.106,6 miliardi. la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 3.964,3 miliardi ed esprime un incremento di circa il 6% (decremento dell'1,4% nel 2000). L'incremento è principalmente dovuto alle spese necessarie per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dell'amministrazione e per quello della scuola.

Il provvedimento legislativo di assestamento al bilancio per l'esercizio 2001 ha tenuto conto della avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 e non ha pertanto modificato il precedente assetto contabile dello stato di previsione dei due Ministeri, ai fini di una migliore chiarezza nella gestione e nella rendicontazione.

Rispetto al 2000- stanziamenti definitivi pari 65.129 miliardi- le disponibilità finanziarie per il 2001 (68.086 miliardi) sono state incrementate di quasi 3.000 miliardi.

Dall'analisi delle tabelle che espongono la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile si desumono gli elementi che hanno caratterizzato la gestione.

La massa impegnabile risulta pari a 68.247 miliardi, con un aumento di 1.696 miliardi in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2000, 66.550 miliardi) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2001 74.108,5 miliardi (nel 2000 61.603 miliardi), con un rapporto del 108,5 % sulla massa impegnabile, segnando un deciso aumento rispetto al 2000, anno in cui tale rapporto esprimeva il 99,29%. Ne risulta aumentata la capacità di spesa dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 77.056,8 miliardi con un rapporto sulla massa spendibile (71.781,8 miliardi)- intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento- del 107,34%. Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 68.291 miliardi (rapporto sulla massa spendibile del 95,13 %), i pagamenti sono stati pari al 112,83%.

Il dato saliente della gestione relativa all'esercizio 2001 è dato dal verificarsi di notevoli eccedenze di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti di competenza, a quelli di cassa ed anche ai residui diversi capitoli di spesa concernenti gli oneri per il personale. Negli anni scorsi il fenomeno era già evidente, ma aveva riguardato i pagamenti in conto residui ed era riferibile alla contabilizzazione 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