Considerazioni di sintesi.

Nel settore dell'istruzione è proseguita la fase realizzativa delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo con il completamento dell'autonomia scolastica e con il riordino degli organi centrali e periferici dell'Amministrazione, ed attende l'adeguamento ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3[1] alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati dalla legge n. 53 del 2003, dalla legge 18 luglio 2003, n. 186 relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica e dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

La forte portata innovativa della riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico impone l'adozione di adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari in grado di supportare le scelte di revisione e di aggiustamento delle disposizioni previste.

Non ha ancora raggiunto nel 2003 adeguati livelli di sviluppo l'integrazione tra i compiti affidati ad i diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione, con l'attivazione dei flussi informativi necessari per una efficace azione di coordinamento dei rispettivi interventi.

Gli elementi di maggiore rilevanza nel consuntivo del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale scolastico e si connettono ad una scarsa affidabilità nelle previsioni di bilancio e nell'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie per fronteggiare situazioni comunque prevedibili.

L'obiettivo posto dalla legge finanziaria per il 2000 di riduzione di posti dell'organico di fatto non è stato interamente conseguito e non vi è quindi stata la prevista riduzione di spesa; inoltre, tale riduzione non è di facile rilevazione contabile tenuto conto del verificarsi anche nell'esercizio 2003 di notevoli eccedenze di spesa. La situazione conferma la scarsa affidabilità di forme di copertura di spesa di oneri contrattuali, come quelle relative al comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, connesse ad economie di spesa conseguenti a pressoché improbabili riduzioni di posti di docenti a seguito del processo di razionalizzazione. Tale inaffidabilità dovrebbe indurre ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di posti di personale supplente e a rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica sono anche espressive di una più ampia difficoltà di gestire i rapporti con le istituzioni scolastiche, anche per l'ordinario funzionamento, in un sistema ancorato per lungo tempo a livello provinciale che non ha ancora assorbito la soppressione dei provveditorati agli studi e non ha saputo ottimizzare il ruolo degli uffici scolastici regionali.

La scuola italiana non dispone di un sistema organico e compiuto di valutazione e di misurazione che consenta di verificarne compiutamente gli aspetti qualitativi, l'efficacia della sua azione complessiva, la "produttività" dei suoi interventi formativi. La valutazione delle istituzioni scolastiche può contribuire al miglioramento della qualità dei servizi erogati, promuovere l'attivazione di autonome iniziative di autovalutazione, indurre dinamiche di

[1] Con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 sono stati riconosciuti ampi ambiti di competenza esclusiva regionale nella predetta materia, mentre allo Stato è riconosciuto il potere di emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali e di quelle relative all'organizzazione scolastica.

differenziazione utili alla ricerca delle soluzioni migliori ed attivare una proficua emulazione competitiva.

La dispersione scolastica - comprendente diversi aspetti del mancato successo scolastico: ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza, non frequenza scolastica - connota la carenza di regolarità, quale condizione necessaria per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le aree a rischio di dispersione scolastica pongono in evidenza condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è connessa all'accresciuta attenzione, all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione, all'efficienza degli investimenti scolastici e all'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

E' aumentato nel 2003 il numero complessivo del personale a tempo determinato dell'amministrazione scolastica, con un aumento del precariato, a seguito dei ritardi nelle immissioni in ruolo del personale, e quello degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di secondo grado.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane rappresenta ormai un fenomeno di dimensioni crescenti, anche se molto disomogenea e differenziata nel territorio nazionale, alla quale la scuola è stata chiamata a far fronte in tempi molto rapidi ed è anche indicativa di tassi natalità più alti nella popolazione straniera rispetto al calo della popolazione italiana.

Il sistema informativo istruzione, - già obsoleto - a seguito di vicende contrattuali non ancora definite con negativi riflessi, - anche in termini di oneri finanziari aggiuntivi, - sulla ordinata gestione del sistema informativo, è caratterizzato da una perdurante situazione di precarietà in forza della quale a tutt'oggi non vi è un gestore "certo" in grado di garantire la realizzazione per il periodo 2004-2006 dei previsti progetti formativi, informatici e didattici, la formazione informatica dei dipendenti del Ministero, l'anagrafe universitaria degli studenti, l'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, l'integrazione informatica delle biblioteche scolastiche a banda larga degli istituti scolastici.

1. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi.

Nel 2003 è iniziato, con l'approvazione della legge n. 53 del 28 marzo 2003, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, un nuovo processo di riforma del sistema scolastico, secondo linee ed indirizzi caratterizzati da una situazione di non continuità con quello precedentemente avviato.

E' stata attivata una prima fase realizzativa delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo, che si connette ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale sul quale è recentemente intervenuta la sentenza n. 13 del 2004 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto la competenza regionale nell'amministrazione del personale scolastico[2].

[2] Secondo la predetta sentenza "una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principî. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principî organizzativi e che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina". Afferma la citata sentenza che "nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in

L'anno 2003 è stato un anno di avvio verso un nuovo modello organizzativo scolastico e per il completamento del quadro complessivo della riforma del sistema educativo.

In questa fase gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati, oltre che dalla citata legge n. 53 del 2003, dalla legge 18 luglio 2003, n. 186, relativa allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica e dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

Gli obiettivi essenziali, desumibili dai documenti di programmazione generale e dalla vigente legislazione in materia, possono essere riassunti: a) la riforma degli ordinamenti ed interventi connessi; b) l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; c) lo sviluppo delle tecnologie multimediali; d) la valorizzazione professionale del personale dirigenziale scolastico e docente e l'autoaggiornamento; e) la prevenzione della dispersione scolastica; f) lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore; g) l'educazione degli adulti; h) l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Altro obiettivo riguarda l'attuazione del processo di autonomia e di alta formazione artistica e musicale.

1.1. I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Sono qui di seguito esposti gli obiettivi contenuti nei documenti programmatici, il cui ambito di applicazione ricada nell'esercizio 2003, con successiva analisi di quelli conseguiti; solo una parte di essi sono stati conseguiti, tenuto conto che la loro particolare natura richiede, soprattutto per i connessi aspetti finanziari, una portata temporale di attuazione di non breve durata.

Il DPEF 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.

Uno degli obiettivi principali, costituito dall'istruzione e formazione tecnica superiore, è stato perseguito con l'attivazione di progetti pilota di istruzione e formazione, e per l'anno 2002-2003 sono stati erogati 57,1 milioni di provenienza statale e 34 milioni di provenienza regionale.

Il DPEF 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, la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il DPEF 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

---

vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce e che la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, (della Legge 28 dicembre 2001 n. 448) sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" e che "alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa". Secondo la citata pronuncia, in ragione dell'esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione, qualificato dall'art1 della Legge n. 146 del 1990 come servizio pubblico essenziale e di salvaguardia della dimensione scolastica, dettata da valori costituzionali incomprimibili "l'art. 22, comma 3, della Legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche".

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, e l'impulso ad una attività formativa continuativa.

Il DPEF 2003-2006 ha posto particolare attenzione alla riorganizzazione del sistema scolastico ed al potenziamento delle strutture e dei servizi; il progetto di cambiamento, sostenuto da un piano pluriennale di misure finanziarie, prevede alcuni obiettivi essenziali, quali la riforma degli ordinamenti e gli interventi connessi con la loro attuazione, l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione, lo sviluppo delle tecnologie multimediali, la valorizzazione professionale del personale docente e amministrativo e l'autoaggiornamento, le misure volte a prevenire il disagio giovanile per la piena realizzazione del diritto - dovere di istruzione e formazione, gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e per la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Obiettivo essenziale di tale ultimo documento è costituito dall'obbligo formativo, che ha dato luogo ad un intervento normativo per contrastare la dispersione con l'ampliamento dell'offerta formativa ad una pluralità di opzioni educative. Con l'entrata in vigore della legge 28 marzo 2003, n. 53 sono stati intensificati gli interventi diretti all'offerta formativa e nel corso del 2003 sono state sviluppate attività finalizzate alla promozione di percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, allo studio ed allo sviluppo di modalità di svolgimento di percorso di alternanza scuola-lavoro.

E' stato stipulato nel 2003 un accordo tra il Ministero dell'istruzione, quello del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e gli enti locali per la realizzazione di una offerta formativa da attuarsi in via sperimentale sulla base di specifici protocolli di intesa; sono stati attivati 1.200 corsi con la partecipazione di 22 mila allievi. Il finanziamento a carico del Ministero è stato pari a 11,3 milioni.

Oltre 387 mila persone hanno partecipato ad attività di formazione ed istruzione organizzate dai centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, destinata al conseguimento del titolo di studio, per l'integrazione linguistica e sociale dei cittadini stranieri e per brevi corsi modulari di alfabetizzazione funzionale.

Una valutazione complessiva della riforma del sistema scolastico potrà essere compiuta ad esiti finali conseguiti; in questa fase sono conosciute solo le prime azioni costitutive del nuovo sistema scolastico quale premessa ad una più organica e definita attuazione dei processi di innovazione.

Il processo di completamento dell'autonomia scolastica e la riforma degli organi centrali e periferici dell'amministrazione dell'istruzione si sono svolti in modo concomitante al più generale disegno di ridefinizione dell'intera amministrazione statale, in relazione al trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali ed al conseguente accorpamento degli apparati Ministeriali.

2. I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretati nell'azione governativa del 2003, 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 del 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 il DPR 6 novembre 2000, n. 347 era stato disciplinato, in via provvisoria, il

riordino del solo Ministero della pubblica istruzione, con la previsione di due dipartimenti e tre servizi di livello dirigenziale generale, nonché l'istituzione di uffici scolastici regionali anch'essi di livello dirigenziale generale.

Con successivo DPR 11 agosto 2003, n. 319 è stato emanato il regolamento di riorganizzazione del Ministero, peraltro, come detto, da rivedere alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, in tre Dipartimenti: rispettivamente, per la programmazione e gestione del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione; per l'istruzione; per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e la ricerca.

Con legge 28 marzo 2003, n. 53 è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi in materia di: sviluppo dell'autonomia scolastica; istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; sviluppo tecnologie multimediali e informatiche; sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico- sportive degli studenti; valorizzazione del personale docente; formazione iniziale e continua del personale; concorso alle spese di autoaggiornamento dei docenti; valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario; interventi contro la dispersione scolastica; interventi per l'istruzione tecnica superiore e per adulti; adeguamento delle strutture di edilizia scolastica..

Non sono stati emanati i previsti decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale[3] e non stati neanche adottato il 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 e per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, e quelli di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Secondo la previsione della predetta legge, il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola in un primo ciclo comprendente la scuola primaria[4] e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

---

[3] Per l'emanazione dei predetti decreti legislativi sono fissati i seguenti criteri:
a) assicurare a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, garantendo l'integrazione degli alunni portatori di handicap;
b) articolare il sistema educativo in scuola dell'infanzia, primo ciclo (scuola primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (licei, istruzione e formazione professionale).
Per l'emanazione dei decreti legislativi è prevista una complessa procedura, con la partecipazione della Conferenza unificata Stato- Regioni, in ragione delle implicazioni sulle competenze dei provvedimenti in questione e delle competenti Commissioni parlamentari.
Tra le disposizioni previste nei predetti decreti, vi è la rideterminazione delle funzioni (con riconoscimento di maggiore autonomia) e della struttura dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione, in funzioni di verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa. L'esigenza di rafforzare sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Il rilancio dell'attività dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione potrebbe contribuire a migliorare le valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

[4] In particolare, è prevista la possibilità di consentire alle famiglie in via facoltativa l'iscrizione dei propri figli alla prima classe della scuola primaria o alla scuola dell'infanzia in anticipo rispetto alla normale età (a regime potranno iscriversi bambini che compiono l'età richiesta, anziché entro il 31 dicembre, entro il 30 aprile dell'anno successivo).

Nella precedente relazione sono state espresse riserve circa la stima degli oneri finanziari connessi all'abbassamento dell'età minima per l'iscrizione al primo anno della scuola primaria in quanto nell'individuazione della platea degli interessati è stato fatto riferimento nella relazione tecnica al numero degli alunni iscritti all'ultimo anno della scuola materna, criterio non persuasivo in quanto non trattandosi di scuola dell'obbligo tale platea potrebbe essere molto più ampia, tenendo anche conto del numero dei bambini iscritti in scuole private. Non è stata effettuata una revisione degli oneri finanziari previsti dall'applicazione del riformato sistema educativo che tenesse conto del numero effettivo dei bambini di cinque anni che possono avere diritto all'iscrizione sulla base della nuova normativa.

La forte portata innovativa della prospettata riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico sembra richiedere adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari in grado di supportare nei prossimi anni le scelte di revisione e di aggiustamento delle disposizioni previste. Occorre tenere presente che il finanziamento della predetta riforma è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, alle disposizioni contenute annualmente nelle leggi finanziarie e che l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della riforma, con nuovi o maggiori oneri, è prevista solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie (art. 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003) .

2.1. Le disposizioni normative intervenute nel 2003.

Nella legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) sono previste disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica, quali la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore, la definizione di criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, con una riduzione complessiva del sei per cento nel triennio 2003- 2005, la restituzione a compiti di istituto del personale scolastico amministrativo, tecnico ed ausiliario utilizzato presso i distretti scolastici, la sottoposizione ad accertamenti medici del personale scolastico collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente a compiti di istituto, con la possibilità di transito nei ruoli dell'amministrazione e con la fissazione di un termine massimo per il mantenimento nella posizione attuale, la previsione di procedure più rigorose per l'attivazione di posti di sostegno in deroga. Dall'applicazione delle disposizioni relative al personale permanentemente inidoneo al servizio di istituto erano previste economie di spesa destinate ad incrementare le risorse per la valorizzazione professionale del personale docente; su tale previsione le Sezioni Riunite della Corte, in sede di rapporto di certificazione, hanno richiesto una particolare attenzione dell'Amministrazione nel monitoraggio della relativa spesa. Le risultanze finanziarie dell'esercizio 2003 non hanno posto in luce significative economie di spesa derivanti dalla riduzione del personale docente; sono state consistenti, invece, le eccedenze di spesa nella gestione dei capitoli destinati agli stipendi e relativi oneri accessori.

In tale processo di razionalizzazione si è inserita l'avviata trasformazione della tradizionale organizzazione gerarchica, accentrata e burocratica, ridisegnata e posta in discussione, con una serie di interventi normativi diretti a costruire un nuovo assetto basato sulla centralità degli istituti scolastici ai quali conferire un'ampia sfera di autonomia.

L'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ha previsto, all'interno di un più vasto processo di riorganizzazione dell'intero sistema formativo, le modalità per il progressivo trasferimento alle istituzioni scolastiche autonome delle funzioni in precedenza svolte dall'amministrazione statale nelle sue articolazioni centrali e periferiche. Tale normativa è stata dettata da una rinnovata concezione dell'istruzione come servizio agli utenti e dalla necessità di porre maggiore attenzione alle esigenze ed alle aspettative della collettività con la trasformazione delle scuole in formazioni sociali permeabili allo specifico contesto ambientale e territoriale di riferimento.

Il piano dell'offerta formativa (POF), di cui all'art. 9 del regolamento n. 275 del 1999, costituisce il documento esplicativo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni

scolastiche destinato a ricondurre ad unità di scopo le attività curriculari ed extracurriculari formative ed educative individuando coerenti interventi amministrativi e gestionali.

Il processo di ridimensionamento dell'amministrazione è stato rallentato nel 2003 dai condizionamenti derivanti da un organico sovradimensionato rispetto ai nuovi compiti di programmazione, valutazione ed indirizzo che presuppongono nuove e diverse professionalità connesse ad attività di valutazione e di monitoraggio del sistema istruzione ed il superamento di procedure ed approcci culturali ormai obsoleti.

Non ha ancora raggiunto nel 2003 adeguati livelli di sviluppo la integrazione tra i compiti affidati ai diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione, con l'attivazione dei flussi informativi necessari per una efficace azione di coordinamento dei rispettivi interventi.

Un aspetto significativo della riforma autonomistica è connesso alle competenze riconosciute alle istituzioni scolastiche relativamente alla gestione amministrativo-contabile per le quali è stato emanato il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, che fornisce apposite istruzioni sulla gestione[5].

Dalle risultanze dell'indagine svolta dalla Corte sullo "stato di attuazione della riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, con particolare riguardo alle strutture decentrate"[6] sono emerse una palese insufficienza degli attuali controlli di regolarità amministrativo contabile sui risultati delle istituzioni scolastiche e la mancanza di un sufficiente quadro informativo dell'amministrazione sulla concreta attività svolta nelle predette istituzioni, in parte ovviato con episodici progetti pilota attivati dal Ministero con alcune scuole.

Sono risultate pressoché nulle le valutazioni espresse dagli organi di controllo interno in sede di verifica dei risultati della gestione e demandate ad "autovalutazioni" nelle medesime istituzioni scolastiche, peraltro ancora prive di sistemi di controllo di gestione.

In particolare, nella relazione finale di tale indagine sono stati posti in rilievo i ritardi con i quali sono stati affrontati i problemi inerenti al rapporto tra amministrazione centrale ed uffici scolastici regionali, e tra questi ultimi e la stessa amministrazione centrale con il sistema delle "autonomie", costituito dalle istituzioni scolastiche. Altri profili di criticità sono connessi al disallineamento tra anno scolastico ed esercizio finanziario[7], alla permanenza di vincoli della dotazione ordinaria delle scuole ed ai ritardi legati ai piani dell'offerta formativa[8].

Elementi ostativi ad una semplificazione nella gestione delle istituzioni scolastiche sono costituiti dalla reale incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e dall'applicazione del sistema delle contabilità speciali presso i centri di servizio amministrativi,[9]che mal si concilia con la rapida allocazione delle risorse alle predette

---

[5] Le parti di maggiore innovazione riguardano non tanto gli aspetti finanziari e contabili, per i quali le istruzioni tendono a razionalizzare ed integrare competenze esistenti, quanto in particolare l'attività negoziale consentita alle scuole in forza della nuova personalità giuridica acquisita e del regime autonomistico proprio. Basti pensare, in proposito, che la capacità negoziale riconosciuta alle istituzioni scolastiche può riguardare contratti di prestazione d'opera, contratti di sponsorizzazione, di fornitura di siti informatici o di loro concessione in uso, contratti di comodato, di mutuo, di locazione finanziaria, oppure progetti integrati di istruzione e formazione.

[6] Indagine discussa nell'adunanza del 23 giugno 2004 della Sezione centrale di controllo sulla gestione ed in corso di pubblicazione.

[7] E' stata sottolineata l'esigenza che per l'attuazione del piano dell'offerta formativa nelle istituzioni scolastiche sia rivista la rigidità del bilancio annuale con una revisione delle relative procedure contabili.

[8] La relazione ha analizzato le particolarità della gestione del complesso sistema finanziario e contabile, imperniato su flussi finanziari intestati a normative specifiche ed oggetto dell'azione di regolazione dell'amministrazione centrale, che trova i nuovi centri di responsabilità territoriali (a partire dall'esercizio finanziario 2002), quali ordinatori primari di spesa (gli uffici scolastici regionali), utilizza quali strumenti terminali dell'erogazione statale le "contabilità speciali" dei centri di servizi amministrativi, e si completa con la gestione autonoma dei "programmi annuali" da parte delle istituzioni scolastiche, disciplinati da un apposito regolamento di contabilità (il decreto interministeriale 44/2000) che costituisce una *fusion* tra logiche pubblicistiche e privatistiche.

[9] Nel corso dell'indagine sono state rilevate discordanze tra i dati delle contabilità speciali, aggregate su base regionale e l'ammontare degli ordini emessi dagli uffici scolastici regionali a favore di dette contabilità "a causa di errate imputazioni alle entrate".

istituzioni[10], nonché dallo stesso meccanismo di gestione del sistema scolastico basato sulla tenuta di due contabilità: una presso gli uffici scolastici regionali (con risorse provenienti dal bilancio dello Stato) ed una presso ciascun centro di servizi amministrativi (contabilità speciale), per una attività di mero trasferimento di somme secondo parametri vincolati e predeterminati che comporta un ulteriore aggravio organizzativo ed un non proficuo utilizzo di risorse umane.

Non è stata data ancora attuazione alla previsione dell'articolo 8 del regolamento concernente la definizione dei curricoli e, in particolare, l'individuazione, da parte del Ministro, degli obiettivi generali e specifici di apprendimento, della quota nazionale delle discipline e le attività didattiche, e degli orari, nonché la definizione degli standard di qualità del sistema formativo e del sistema di valutazione. Tali interventi, di grande rilevanza nell'ambito del processo di riforma, potranno essere meglio definiti all'interno di più ampia determinazione dell'intero sistema di istruzione.

A partire dallo scorso esercizio è iniziato nei tempi previsti l'anno scolastico, con il corretto e regolare funzionamento dei servizi scolastici, essendo state regolarmente completate le operazioni preordinate alla sistemazione, utilizzazione e nomina del personale dirigente, docente ed ausiliario tecnico amministrativo, anche con l'apporto degli enti locali; tale obiettivo è stato reso possibile dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 255 del 2001, convertito con modificazioni nella legge 30 agosto 2001, n. 333, che ha consentito l'immissione in ruolo di migliaia di docenti, compresi quelli che avevano mantenuto un rapporto di lavoro a tempo determinato, pur essendo titolari, ai soli effetti giuridici, di un contratto di lavoro a tempo indeterminato ed ha assicurato la necessaria tempestività delle procedure di attuazione.

Nel corso del 2003 è stata approvata, inoltre, la legge 18 luglio 2003 n. 186 con cui sono state dettate disposizioni sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, con la previsione di due distinti ruoli regionali, articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi, del personale docente e corrispondenti ai cicli scolastici previsti dall'ordinamento. E', tra l'altro, prevista l'applicazione ai predetti insegnanti delle norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni, e della contrattazione collettiva.

Con la legge 23 ottobre 2003, n. 285 è stato convertito il decreto legge 31 luglio 2003. n. 230 recante ulteriore finanziamento della sessione riservata di esami di abilitazione o di idoneità all'insegnamento nella scuola materna, elementare, secondaria ed artistica; tale intervento legislativo, reso necessario per l'insufficienza delle risorse precedentemente stanziate, non prende tuttavia in considerazione alcuni oneri pur indefettibili quali quelli per contributi previdenziali e per imposte (IRAP) sui compensi corrisposti ai docenti dei corsi di formazione, ai componenti delle commissioni esaminatrici ed al personale ausiliario tecnico amministrativo, nonché per il compenso integrativo per ciascun candidato e per la corresponsione di interessi legali dovuti in conseguenza del ritardo nel pagamento delle prestazioni rese.

Nella legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) sono contenute disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di esoneri e semiesoneri per i docenti con funzioni vicarie, con la previsione della possibilità dell'esonero di docenti di scuola dell'infanzia ed elementare per circoli didattici con almeno ottanta classi e di docenti di scuola media per istituti o scuole con almeno cinquanta classi, ed il semiesonero per istituti o scuole con almeno quaranta classi.[11]

---

[10] Ancora oggi è al livello provinciale che vengono gestiti i dati e le informazioni sul dimensionamento scolastico, indispensabili ed i soli disponibili in mancanza di analisi sui risultati, per effettuare le assegnazioni delle risorse.

[11] L'esonero o il semiesonero dall'insegnamento può essere disposto sulla base di un numero di classi inferiore di un quinto quando si tratti di scuole funzionanti con plessi di qualunque ordine di scuola, sezioni staccate o sedi coordinate.

Con l'art. 3, comma 89, della medesima legge sono previsti corsi di specializzazione intensivi, organizzati dagli uffici scolastici regionali e finanziati nell'ambito delle disponibilità di Fondi per la formazione del personale del comparto scuola, per i docenti in situazione di soprannumero appartenenti a classi di concorso che presentino esubero di personale rispetto ai ruoli provinciali. Sempre per i docenti in soprannumero, e che siano in possesso del prescritto titolo di specializzazione per il sostegno agli alunni disabili, è previsto (comma 90) il trasferimento, a domanda o d'ufficio, su posti di sostegno.

In successiva disposizione (comma 91) del medesimo articolo è prevista la spesa di 90 milioni di euro per interventi connessi all'attuazione del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e destinati allo sviluppo delle tecnologie, all'orientamento contro la dispersione scolastica e ad assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione, allo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, all'istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema istruzione (comma 92).

Con decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 sono state definite, ai sensi dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, le norme generali relative alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo dell'istruzione, ed in particolare sono state delineate le finalità della scuola dell'infanzia, di quella primaria e secondaria di primo grado, la relativa organizzazione dell'orario annuale delle attività educative, la valutazione degli apprendimenti e del comportamento degli alunni. Il sistema educativo di istruzione e di formazione delineato dal predetto decreto legislativo è caratterizzato da flessibilità per meglio recepire le istanze dei singoli e delle diverse realtà operative. I principali punti innovativi per la scuola dell'infanzia sono costituiti dagli anticipi delle iscrizioni ai bambini di tre anni, dalla formazione di nuove professionalità e modalità organizzative, dall'organizzazione degli orari di funzionamento, dalle indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative. Per la scuola primaria gli elementi nuovi sono dati dagli anticipi delle iscrizioni ai bambini di 6 anni, dall'organizzazione degli orari di insegnamento, della fissazione della consistenza dell'organico sulla base di 30 ore settimanali, dell'assistenza tutoriale, della valutazione degli apprendimenti e dei comportamenti degli alunni, dei piani di studio personalizzati e dagli obiettivi specifici di apprendimento.

L'applicazione della predetta riforma, per la sua complessità e rilevanza sociale, presenta profili di problematicità; ogni valutazione sugli effetti e sulla portata del predetto decreto legislativo sarà svolta nella prossima relazione.

2.2. La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2003 tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con particolare riferimento alla fusione nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca ed all'articolazione in uffici scolastici regionali con piena autonomia gestionale; sono state quindi ripartite le spese, con relative variazioni, secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo e in ragione dell'articolazione degli uffici scolastici regionali quali centri di responsabilità amministrativa ai fini della gestione delle risorse finanziarie.

Nel mutato quadro istituzionale, organizzativo ed operativo, viene dato atto nella predetta nota preliminare che le scuole sono divenute soggetti autonomi, dotati di personalità giuridica e di proprie capacità decisionali, culturali, elaborative, progettuali, organizzative, gestionali, in grado di rendersi interpreti più diretti delle esigenze e delle aspettative dell'utenza, di predisporre ed erogare un'offerta formativa al passo con i tempi ed adeguati alle esigenze dei diversi contesti territoriali.

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.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in quattro sezioni: per l'istruzione, per l'università, per la ricerca e per l'alta formazione; per ogni sezione vengono riportate le missioni con carattere prioritario.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono state individuate nelle seguenti:

- la prosecuzione dell'azione di riforma del sistema educativo;
- la revisione e la razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il raccordo tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale;
- la realizzazione di iniziative di forte contrasto dei disagi e delle patologie connesse alla condizione giovanile;
- la formazione del personale in funzione delle innovazioni normative;
- il potenziamento delle iniziative di informatizzazione dei servizi della scuola e dell'amministrazione.

I detti obiettivi però non sono accompagnati da indicatori di efficienza e di efficacia per la misurazione dei risultati della gestione; la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2003 non può facilmente costituire un riferimento per un monitoraggio dei risultati prefissati in quanto manca un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Anche la nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2004 ha tenuto conto della suddivisione per aree funzionali di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Viene indicata, per l'area istruzione, la revisione nell'organizzazione dell'amministrazione nel senso di limitare i compiti gestionali affidati all'apparato centrale per caratterizzarsi come struttura più agile, di indirizzo, programmazione, coordinamento, supporto, monitoraggio e verifica e, conseguentemente, le risorse finanziarie sono assegnate in relazione alle esigenze derivanti dal processo di riforma, processo che vede ormai prevalentemente impegnate le scuole, con i mezzi a loro disposizione, sia materiali che di personale, nel pieno esercizio dell'autonomia.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono le seguenti:

- l'adozione dei provvedimenti legislativi previsti dalla legge 28 marzo 2003 n. 53, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;
- il completamento del processo di razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione, anche nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il potenziamento delle iniziative per il recupero della dispersione scolastica e l'avvio degli interventi per realizzare il diritto - dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età;
- la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione delle innovazioni normative intervenute anche per migliorare l'organizzazione territoriale;
- la definizione degli istituti giuridici previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2002- 2005 e per il primo biennio economico 2002- 2003;
- il potenziamento della infrastruttura informatica delle scuole in funzione di applicativi didattici multimediali.

2.3. Le direttive ministeriali.

Il 14 gennaio 2003 è stata emanata (n. 231) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2003, anch'essa suddivisa in quattro sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica, industriale e universitaria, per l'amministrazione e gli uffici a carattere trasversale; per ogni sezione sono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati, si segnalano: lo sviluppo delle tecnologie multimediali; la valorizzazione professionale del personale docente ed amministrativo; le misure dirette a prevenire il disagio giovanile; l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Anche in tale direttiva, al pari degli anni precedenti, non sono previsti meccanismi di monitoraggio indispensabili per una valutazione dei risultati e non sono delineate indicazioni programmatorie operative, tenendo conto delle innovazioni normative ed organizzative intervenute nelle materie di competenza dell'amministrazione; senza tale indispensabile supporto risulta sostanzialmente vanificata qualsiasi iniziativa menzionata nella predetta direttiva.

Il 16 gennaio 2004 è stata emanata (n. 287) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2004, anche se non accompagnata dall'introduzione di meccanismi di monitoraggio necessari per una valutazione dei risultati prefissati in relazione agli obiettivi strategici sul piano politico-amministrativo. Non è sufficiente la generica indicazione riferita al servizio di controllo interno di proseguire nell'attività di monitoraggio dell'attuazione della predetta direttiva in quanto non sono stati indicati i meccanismi di valutazione da adottare per la misurazione dei risultati conseguiti rispetto agli specifici obiettivi strategici.

Gli obiettivi sono suddivisi secondo sei tipologie di interventi: la riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, gli interventi riferiti agli alunni e alle famiglie, il personale della scuola; il potenziamento dell'autonomia scolastica, le politiche internazionali dell'istruzione, gli uffici scolastici regionali.

Tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2004, si segnalano per qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: la revisione degli ordinamenti scolastici; il miglioramento dei livelli di apprendimento; l'istituzione del servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; la piena realizzazione del diritto- dovere all'istruzione e alla formazione fino a 18 anni; la riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'incremento del numero dei diplomati; lo sviluppo dell'istruzione, della formazione tecnica superiore e della formazione degli adulti; lo sviluppo dell'istruzione, della formazione e del lavoro nel Mezzogiorno e nelle aree depresse; l'ampliamento della parità scolastica.

Al servizio di controllo interno viene affidato, oltre al supporto agli uffici centrali e regionali nella valutazione dei dirigenti, lo svolgimento dei compiti previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001.

Viene previsto il supporto tecnico del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici per la valutazione e la verifica dell'attuazione dei piani e programmi di intervento.

Circa le direttive Ministeriali, in data 7 aprile 2003 è stata emanata la direttiva concernente le iniziative di formazione del personale docente, educativo e direttivo. A supporto di tale direttiva è previsto un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia degli interventi formativi, destinato a rilevare prioritariamente i fabbisogni formativi, i programmi di formazione ed aggiornamento realizzati a livello regionale, la presenza ed il funzionamento dei centri di servizio per il supporto professionale, i nuovi modelli di formazione.

In data 28 aprile 2003 è stata emanata la direttiva per la formazione ed aggiornamento del personale dirigente, in applicazione dell'art.14 del contratto collettivo nazionale del personale dirigente scolastico, che ha definito la relativa quota delle risorse finanziarie e relativa ripartizione, gli obiettivi formativi prioritari, il ruolo dei diversi livelli (scuole, uffici scolastici regionali, amministrazione centrale) nel perseguimento degli obiettivi formativi di sistema.

La parte prevalente delle somme è destinata agli uffici scolastici regionali per la formazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento del personale, per iniziative di autoaggiornamento e per interventi formativi a supporto dei processi di riforma. A supporto di tali iniziative sono previste azioni di documentazione, monitoraggio e valutazione dei fabbisogni formativi, dei programmi di formazione realizzati a livello regionale, sulla base della contrattazione integrativa, della presenza e del funzionamento sul territorio di strutture di servizio per il supporto professionale dei dirigenti scolastici, e dell'efficacia dei nuovi modelli di formazione.

In data 8 maggio 2003, è stata emanata la direttiva riguardante 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 alla promozione ed al supporto della riforma degli ordinamenti scolastici, al potenziamento ed alla qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap, agli interventi perequativi per il sostegno delle attività riferite all'area di professionalizzazione degli istituti professionali, agli interventi per garantire il diritto- dovere dei giovani alla permanenza in formazione fino al 18° anno di età, alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del servizio scolastico ed allo studio e documentazione dei processi innovativi.

In data 22 luglio 2003 sono state emanate le indicazioni per le iniziative di innovazione coerenti con le linee di riforma previste dalla legge n. 53 del 2003, limitatamente ai contenuti delineati nelle indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado. Con due distinte direttive del 1 luglio 2003 sono state, infine, individuate le priorità strategiche per la programmazione dell'attività del 2003 dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione) e dell'INDIRE (Istituto nazionale di documentazione per l'Innovazione e la Ricerca educativa).

3. I risultati della gestione.

3.1. La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 36.954 milioni, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 40.267 milioni, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 3.313,7 milioni ed esprime un incremento di circa il 9,6 per cento, di gran lunga inferiore a quello verificatosi nel precedente esercizio (incremento del 33 per cento nel 2002). L'incremento è principalmente dovuto alle spese destinate agli uffici scolastici per la retribuzione del personale docente e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Il provvedimento legislativo di approvazione del bilancio per l'esercizio 2003 ha tenuto conto dell'avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs 30 luglio 1999, n. 300 ed ha esposto in centri di responsabilità differenti le spese gestite dai due ex Ministeri.(24 per l'ex pubblica istruzione, 3 per l'ex università e ricerca e Gabinetto).

Rispetto al 2002 - stanziamenti definitivi pari 37.414 milioni - le disponibilità finanziarie per il 2003 (40.267 milioni) sono state incrementate di 2.853 milioni.

Dall'analisi della tabella che espone 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 40.565 milioni, con un aumento di 3.125 milioni in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2002, 37.440 milioni) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente, ad eccezione di 344 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2003 40.506 milioni (nel 2002 37.228 milioni), con un rapporto del 99,9 per cento sulla massa impegnabile, segnando un aumento rispetto al 2002, anno in cui tale rapporto esprimeva il 99,4 per cento. Si è comunque verificata una eccedenza di impegni che denota una scarsa capacità di programmazione della spesa da parte dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 42.283 milioni con un rapporto sulla massa spendibile (45.068 milioni) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento - del 93,82 per cento (79,38 per cento nel 2002); l'aumento dei pagamenti è anche conseguente all'applicazione delle disposizioni riguardanti il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005.

Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 41.050 milioni (rapporto sulla massa spendibile del 91,08 per cento (l'83,12 per cento nel 2002), i pagamenti sono stati pari al 103 per cento, con una eccedenza di cassa di 1.233 milioni.

Gli elementi di maggiore rilevanza per lo stato di previsione del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Le eccedenze hanno riguardato per la maggior parte spese classificate nello stato di previsione come obbligatorie, alle quali si sono aggiunti gli oneri connessi e le spese per la retribuzione del personale della scuola, per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

L'entità del fenomeno è in diminuzione rispetto ai precedenti esercizi: nel 2001 le eccedenze sono state di 2.788 milioni in conto residui e 3.308,7 milioni in conto competenza; nel 2002 di 3.308,7 milioni in conto residui e 400 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze sono state di 1.334,1 milioni in conto competenza e di 1,4 milioni in conto residui[12].

Le eccedenze hanno riguardato principalmente il personale a tempo indeterminato ed a tempo determinato e gli insegnanti di religione; parte delle eccedenze attiene ai benefici contrattuali riferiti al 2002 ed imputati alla competenza dell'anno 2003 in quanto pagati sulla base di ruoli di spesa fissa a seguito di variazione di bilancio effettuata alla fine dell'esercizio 2003.

In particolare tali eccedenze si riferiscono (1.723,5 milioni di euro) agli stipendi al lordo del dipendente e all'IRAP (140,7 milioni di euro), mentre economie di spesa (530,1 milioni di euro) hanno riguardato gli oneri sociali.

---

[12] La rilevazione di eccedenze di spesa in conto competenza anziché a residui, come avveniva negli anni precedenti, è dovuta all'applicazione, a partire dal 1 gennaio 2003, a seguito del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 ottobre 2002, del nuovo sistema di pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi amministrati con ruoli di spesa fissa, mediante ordini collettivi di pagamento emessi in forma dematerializzata. In particolare, è previsto che l'erogazione degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi a carico del bilancio dello Stato e amministrati con ruolo di spesa fissa è disposta dal centro nazionale di elaborazione e servizi del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze con ordini collettivi di pagamento tratti sui competenti capitoli di spesa, da estinguersi in via ordinaria mediante bonifici da accreditare ai conti correnti bancario o postale intestati ai beneficiari. L'applicazione di tale nuovo sistema non ha tuttavia evitato il verificarsi di notevoli eccedenze di spesa a dimostrazione della insufficienza dell'adozione di sistemi informativi automatizzati rispetto all'inadeguatezza dei sistemi di rilevazione e di gestione dei dati relativi al personale della scuola.

Una parte delle assegnazioni in conto benefici contrattuali (893,6 milioni) è stata utilizzata per esigenze riferite all'esercizio 2003 (109,2 milioni) e conseguentemente solo 784,4 milioni sono posti a detrazione delle eccedenze complessive finali, pari a 549,6 milioni.

Nella distribuzione territoriale le eccedenze hanno riguardato la quasi totalità delle direzioni regionali, con significativa rilevanza in alcune di esse: Lombardia (385,4 milioni), Sicilia (338,5 milioni), Campania (302,1 milioni), Puglia (279,2 milioni), Lazio (269,7 milioni).

Oltre alle eccedenze di pagamento si sono verificate consistenti eccedenze di impegno su diversi capitoli di spesa, in parte coincidenti con quelli aventi eccedenze di pagamento, e riguardanti spese di funzionamento, quali oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Un'analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione, per le quali provvede ai pagamenti l'amministrazione periferica del tesoro sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero per l'istruzione, e delle difficoltà già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi circa la mancanza di efficaci raccordi tra le scritture contabili dell'amministrazione del tesoro nonché di adeguate previsioni delle effettive esigenze finanziarie per il funzionamento del sistema istruzione.

Circa l'inadeguatezza delle previsioni finanziarie va posta in evidenza la circostanza che in sede di assestamento di bilancio per l'anno 2003 l'amministrazione ha chiesto ed ottenuto una integrazione di stanziamento per i capitoli di spesa relativi ad oneri sociali, capitoli ove si sono poi verificate economie per 530,1 milioni di euro; a tal fine ha offerto in compensazione gli stanziamenti relativi ai capitoli per il pagamento degli stipendi al lordo del dipendente, capitoli ove si sono verificate le maggiori eccedenze di spesa.

Tale iniziativa, supportata da stime approssimative circa le effettive esigenze finanziarie, ha evidenziato inadeguati flussi informativi tra le istituzioni scolastiche ed il Ministero ed una preoccupante carenza sul piano conoscitivo dell'entità del personale della scuola, anche in ragione di una vischiosità procedurale legata a passaggi delle informazioni stesse da diverse strutture intermedie, a livello provinciale e regionale.

Le motivazioni del fenomeno delle eccedenze si rinvengono nella scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione ed in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento dell'amministrazione del tesoro, in particolare nella carenza di raccordi tra gli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa ed il dipartimento della ragioneria generale dello Stato che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie; le cause delle eccedenze verificatesi nell'esercizio non sembrano comunque riferirsi a situazioni di carattere eccezionale ed imprevedibile.

L'avviata informatizzazione delle procedure di pagamento sulla base di ruoli di spesa fissa non ha finora consentito, anche parzialmente, il superamento delle difficoltà di raccordo tra le scritture contabili degli uffici della stessa amministrazione del tesoro e non ha finora dato i risultati prefissati l'avvio del monitoraggio delle effettive esigenze delle unità operative scolastiche, posto come impegno dell'amministrazione a garanzia della copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, esaminato dalle Sezioni Riunite della Corte nella seduta del 22 luglio 2003.

La proliferazione delle eccedenze di pagamento nei capitoli di spesa gestiti dalle direzioni regionali, di recente istituzione, costituisce fenomeno preoccupante che deve costituire oggetto di attenta riflessione dell'amministrazione per l'approntamento di un più efficace sistema previsionale delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

Una revisione delle procedure di pagamento su ruoli di spesa fissa dovrebbe comportare comunque una più stretta connessione, in sede di gestione e di rendicontazione dei flussi

informativi[13] sulle spese effettuate, tra amministrazione centrale e scolastica periferica, ponendo a disposizione delle istituzioni scolastiche un quadro chiaro ed aggiornato delle risorse finanziarie loro assegnate per lo svolgimento dell'attività scolastica.

Di particolare consistenza anche nel 2003 (108,5 milioni di euro) le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, i comandi, le aspettative, gli esoneri per altre cause e l'utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, dovrebbe indurre, come già osservato nelle precedenti relazioni, ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di personale supplente ed a rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione.

Da ultimo le Sezioni Riunite della Corte, nella seduta del 22 luglio 2003, in sede di esame della copertura finanziaria del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002-2005, hanno chiesto una specifica dimostrazione contabile della effettiva realizzazione alla data del 31 dicembre 2002 delle indicate economie di spesa derivanti dal processo di razionalizzazione e riordino delle istituzioni scolastiche che avrebbero portato ad un ridimensionamento degli istituti e ad una riduzione degli organici del personale amministrativo, ovvero un'integrazione della copertura con altri mezzi finanziari.

I dati riferiti alle situazioni effettive di organico di fatto del 2003 rispetto al 2002 non evidenziano adeguate riduzioni di spesa a sostegno della copertura del predetto contratto, determinando la necessità di una integrazione finanziaria per il pagamento degli oneri derivanti dalla sua applicazione.

Per quanto concerne i capitoli promiscui, nello stato di previsione del Ministero la loro consistenza complessiva in termini di impegni è stata di 1.773 milioni, gli stanziamenti definitivi di cassa di 606,9 milioni e i pagamenti di 606, 7 milioni.

I capitoli promiscui sono raggruppabili in due tipologie:

a) comprendenti compensi ed indennità relativi alle commissioni di concorso ed i rimborsi spese di trasporto ai membri estranei al Ministero di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali (1220). Non appare ispirato a criteri di trasparenza la commistione delle spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali con quelle previste per le commissioni di concorso.
b) spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema pre-scolastico integrato. contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate. Contributi per il funzionamento delle scuole magistrali dipendenti da enti morali. Sussidi e contributi a scuole secondarie non statali. Assegni, premi, sussidi, contributi per il mantenimento e la diffusione delle scuole dell'infanzia non statali. (2183, 2374, 2556, 2738, 2925, 3108, 3303, 3485, 3667, 3849, 4031, 4213, 4395, 4582, 4769, 4950, 5133, 5315). Vi sono compresi i contributi destinati al funzionamento delle istituzioni scolastiche parificate ed alla realizzazione del sistema scolastico integrato nonchè i contributi destinati alle scuole magistrali e a scuole secondarie e dell'infanzia non statali.

[13] Attualmente il sistema di monitoraggio è svolto dal servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica con dati acquisiti al sistema informativo direttamente dalle istituzioni scolastiche che attribuiscono le supplenze.

Residui di stanziamento

Il capitolo 1745 presenta consistenti residui F provenienti dalla competenza per 288,7 milioni di euro e si riferisce a spese per la valorizzazione della funzione docente.

Altri consistenti residui, classificati come residui di stanziamento (22,4 milioni di euro), riguardano il capitolo 1733 relativo al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, come anche il capitolo 5745 che presenta residui di stanziamento per un totale di 346 mila euro. Ancora significativi accumuli di residui di stanziamento sono a carico dei capitoli 8036 (163 mila euro) e 5857 (1.921 euro) relativi rispettivamente a contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche e a spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

Capitoli Fondo

Sono diversi i capitoli Fondo in gestione del Ministero ed attengono alla distribuzione di risorse destinate a migliorare la produttività e l'efficacia dei servizi, all'ampliamento dell'offerta formativa, alla retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola[14].

Capitoli con rilevanti scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi

La scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza degli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive in vari capitoli di spesa riguardanti attività diverse comunque ampiamente prevedibili e programmabili, quali iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti[15], spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie[16], iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione, spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica, contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche, spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole.

---

[14] I capitoli 1017, 1191, 1382, 1623, 1851, 1978, 2116,2307, 2489, 2671, 2853, 3048, 3236, 3409, 3600, 3782, 3964, 4146, 4328, 4515, 4697, 4883, 5065, 5248, 5427 riguardano la quota del Fondo unico di amministrazione da utilizzare per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività.
Il capitolo 1722 si riferisce alle spese per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.
Il capitolo 1746 attiene al Fondo da ripartire a favore del personale dirigente delle istituzioni scolastiche.
Il capitolo 1750 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento degli uffici regionali.
Il capitolo 1751 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di formazione e di aggiornamento del personale
Il capitolo 1752 riguarda il Fondo per l'integrazione dei finanziamenti alle scuole non statali.
Il capitolo 1753 riguarda il Fondo per l'integrazione delle spese di funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche.
Il capitolo 1754 riguarda il Fondo da ripartire per indennità e compensi per gli esami di Stato.
Il capitolo 1765 riguarda il Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. Le spese relative al capitolo 1727 attengono al Fondo da ripartire per la retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola.
Il capitolo 1728 attiene al Fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale della scuola materna, elementare e media.
Il capitolo 1733 si riferisce al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali

[15] Con direttiva del 6 agosto 2002 sono state definite le priorità strategiche nelle attività dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione e solo da tale data è stata consentita al medesimo Istituto di programmare la propria attività di valutazione.

[16] Con decreto del 18 settembre 2002, nell'ambito degli interventi prioritari previsti dalla direttiva ministeriale n. 53 del 2002, sono state assegnate 1.032.913 euro alla specifica formazione del personale preposto alla direzione delle scuole paritarie.