

Capitolo IX

Ministero della pubblica istruzione

- Sommario:
- 1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.**
 - 2. Indirizzi programmatici ed obiettivi:** *2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria; 2.2 La traduzione in provvedimenti normativi e in atti amministrativi generali: 2.2.1 Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997; 2.2.2 La legge 15 marzo 1997, n. 59: l'autonomia scolastica; 2.2.3 La ristrutturazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato; 2.2.4 Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; 2.2.5 L'autonomia delle istituzioni scolastiche: prime iniziative operative; 2.2.6 Direttive ministeriali - leggi e disegni di legge.*
 - 3. Analisi dei risultati della gestione:** *3.1 La gestione finanziaria e contabile; 3.2 Risultati contabili per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e per categorie economiche.*
 - 4. La spesa per supplenze.**
 - 5. Organizzazione dei servizi e personale:** *5.1 Componenti e consistenza del sistema scolastico statale: raffronti con le previsioni e costi unitari del servizio scolastico; 5.2 Il personale delle istituzioni scolastiche; 5.3 L'amministrazione scolastica centrale e periferica.*

Esercizio 1997 - Risultati di gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza*(in milioni)*

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	25.976	30.335		23.030	23.030	18.156	4.874	2.946
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	37.668.476	41.307.785		34.298.423	34.298.423	34.057.235	241.188	3.370.053
3 Istruzione secondaria di secondo grado	20.764.816	22.455.931		18.888.864	18.888.864	18.689.871	198.993	1.875.952
4 Accademie e Conservatori	387.832	422.297		346.153	346.153	339.410	6.743	41.679
5 Istruzione attraverso scuole non statali	114.049	114.798		105.443	105.443	104.563	880	8.607
6 Istruzione attraverso Istituti e scuole particolari	161.138	169.574		140.358	140.358	139.618	740	20.781
7 Scambi culturali	14.059	18.988		12.879	12.879	8.030	4.848	1.180
8 Servizi generali	1.184.872	1.186.527	226	888.032	888.032	614.857	273.174	296.840
TOTALE	60.321.218	65.706.234	226	54.703.180	54.703.180	53.971.740	731.440	5.618.038

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

Il sistema scolastico è interessato da un forte processo di innovazione nei suoi contenuti didattici e negli assetti organizzativi.

Negli ultimi anni, superata la fase dell'abolizione degli esami di riparazione nelle scuole secondarie e l'esperimento dei corsi di recupero, l'azione di governo si era concentrata sul contenimento della rete scolastica imposto dalla necessità di ridurre le spese per le condizioni della finanza pubblica. Ciò è dovuto alla assoluta prevalenza del carattere pubblico del sistema scolastico del nostro paese, ma nel contempo evidenzia, nella comparazione internazionale, l'insufficienza delle risorse che la collettività destina all'istruzione: circa l'1%¹ in meno rispetto alla media registrata nei paesi dell'area occidentale.

Nel 1997 il Governo, secondo le indicazioni dei documenti programmatici, ha promosso una serie di interventi organici, alcuni dei quali hanno ottenuto l'approvazione del Parlamento. E' stata realizzata - a livello legislativo - un'opera di riordinamento normativo, che attende un completamento a livello regolamentare.

Una nuova configurazione del sistema scolastico, da tempo auspicata, deriva dall'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, integrata dal riconoscimento della qualifica dirigenziale dei capi di istituto e dal conferimento di importanti funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali. Ad essi, infatti, viene assegnato un ruolo incisivo nella determinazione della rete scolastica.

Altro evento di rilievo è l'adozione della nuova disciplina per gli esami di maturità, che ha chiuso un esperimento durato quasi un trentennio.

Il processo di riordinamento normativo è ben lungi dall'essere completato: provvedimenti di assoluto rilievo sono all'esame parlamentare, si ricordano quelli sull'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni; sui cicli scolastici e sulla cosiddetta "parità". I loro contenuti tecnici e, soprattutto, la valenza politica esonerano la Corte dal formulare qualsiasi osservazione. Può solo dirsi che aspetti di tale rilievo richiederebbero decisioni in tempi ragionevoli, perchè il sistema scolastico se ne avvantaggi. Ciò, per altro verso, consente di sottolineare che la fase di riordinamento normativo esige una ancor più attenta e vigile azione attuativa, di cui deve farsi carico il legislatore, ideandone gli strumenti e fornendo un volume adeguato di risorse.

E' auspicabile che il Governo sottoponga il processo in atto a costante monitoraggio e ne riferisca alle Camere, proponendo gli eventuali correttivi ed integrazioni.

Ovviamente, il processo riformatore non ha potuto produrre effetti sulla gestione 1997.

Si segnalano, come aspetti salienti, i risultati dell'azione volta a contenere i costi del servizio, che incontra un fisiologico limite nel numero degli alunni. Nel 1997 è accaduto che la riduzione è stata notevolmente inferiore alle attese: anzi nella scuola materna e in quella elementare i costi sono aumentati. Nel contempo le classi e le sezioni e le altre unità scolastiche (circoli e istituti) si sono ridotte di numero e in modo quasi generalizzato. Ciò consente una più proficua utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Il combinarsi di tali fattori ha provocato un risparmio di spesa più ridotto, attestato dalla diminuzione delle unità di personale, circa 18.000. Questa azione proseguirà con la programmazione del fabbisogno di personale prevista dalla legge n. 449 del 1997 (articolo 40) che dovrebbe far decrescere il personale di 30.000 unità nel biennio 1998-99: circa il 3% delle unità 1997.

Il volume complessivo della spesa statale è stato di circa 60.000 mld, cui si aggiungono circa 5.600 mld costituiti dalle risorse che gli enti locali destinano al sistema scolastico per

¹ Il dato si riferisce alla percentuale della spesa pubblica sul PIL secondo le rilevazioni EUROSTAT.

l'edilizia, il personale amministrativo tecnico o ausiliario e per gli insegnanti delle scuole comunali². Come già detto, questa entità di risorse, pari a circa l'1,8% del PIL e al 9% della spesa delle pubbliche amministrazioni, risulta inferiore a quella dei paesi con i quali ci confrontiamo. Talchè il governo del sistema scolastico non può correre il rischio di esaurirsi nell'azione di contenimento a pena di non avvitarsi in una contraddizione. Il recupero di risorse deve trovare migliore e più proficuo impiego all'interno del sistema.

Due notazioni puntuali. L'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche deve confrontarsi con momenti di valutazione del servizio reso. Le valutazioni fondate sugli indicatori, che sono già stati messi a punto, debbono innanzi tutto essere effettuate dagli stessi istituti scolastici e debbono trovare supporto scientifico, metodologico e informativo nella struttura di valutazione nazionale³.

Il fenomeno delle supplenze che, come già detto negli anni precedenti, ha nell'insieme carattere fisiologico, probabilmente per la fase di assestamento che il sistema sta attraversando, anche nel 1997 ha denunciato difficoltà nelle previsioni e in taluni profili gestionali. Occorrerebbe un'attenzione più mirata.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

Il sistema scolastico è interessato da un processo di riforma che investe i suoi tratti essenziali e che, per iniziativa del Governo, ha subito una forte accentuazione nel 1997. Gli effetti di tale azione si potranno cogliere solo nel medio-lungo periodo. Se la gestione 1997 ancora non ne risulta segnata, pur tuttavia essa è stata caratterizzata da precisi indirizzi programmatici ed obiettivi, tradotti a volte in provvedimenti normativi, alcuni dei quali sono stati definitivamente approvati.

Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi sono formulati nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nei diversi provvedimenti normativi, in particolare, nelle leggi finanziarie e nelle leggi collegate; nelle direttive ministeriali.

E' quindi necessario esporne una sintesi per cogliere la prospettiva nella quale il sistema evolve.

2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Il DPEF 1997-1999 indicava due interventi di riduzione della spesa consistenti, rispettivamente, nella prosecuzione della razionalizzazione della rete scolastica, secondo le disposizioni del provvedimento collegato alla legge finanziaria 1996 (articolo 1, comma 19, della legge n. 549 del 1996), e nel contenimento del *turn over* e delle supplenze. Una quota dei risparmi ottenuti era destinata al potenziamento delle istituzioni scolastiche al fine di una riqualificazione dell'impiego delle risorse.

Linee strategiche di più lungo periodo disegnavano le modifiche strutturali da apportare agli ordinamenti degli studi, ponendo, come momento qualificante, l'attribuzione dell'autonomia alle singole istituzioni scolastiche.

Nei successivi paragrafi saranno esposte le misure nelle quali si sono concretizzati questi indirizzi, adottate con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, e gli esiti che hanno avuto nella gestione 1997. Qui appare utile, per poter verificare la coerenza e la continuità di azione, ricordare gli indirizzi dei DPEF 1998-2000 e 1999-2001.

² Commissione tecnica per la spesa pubblica - Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana - Documento n. 1 marzo 1998.

³ Per queste problematiche si vedano: Ministero della pubblica istruzione - Rapporto di base sulla politica scolastica italiana - Roma 1998; OCSE-Esami delle politiche nazionali dell'istruzione - ITALIA - Parigi 1998.

Il DPEF 1998-2000 prevede, nel contesto dell'ampio processo di riordinamento delle strutture pubbliche avviato nel 1997, l'attuazione di specifiche iniziative di innovazione del sistema scolastico con due significativi obiettivi: chiara demarcazione dei poteri dell'Amministrazione centrale dello Stato rispetto a quelli conferiti alle Regioni, agli enti locali e agli istituti scolastici; elevazione dell'entità complessiva della spesa del Ministero della pubblica istruzione sul totale della spesa statale.

La riduzione del personale prosegue con l'obiettivo di raggiungere al 31 dicembre 1999 un numero di dipendenti inferiore del 3% rispetto a quelli in servizio a fine 1997⁴.

Il DPEF 1999-2001 reca un complesso di interventi più direttamente mirati all'elevazione della qualità dell'offerta formativa. L'azione che ci si propone di svolgere assume a base di riferimento i tratti negativi che caratterizzano l'attuale condizione del sistema scolastico. Essi sono così ravvisati.

Le conoscenze possedute e trasmesse dal corpo insegnante sono divenute poco attuali; il livello delle strutture è deteriorato. Ciò è dimostrato dagli indicatori di risultato, tra i quali, ad esempio, il numero di diplomati che non raggiunge il 60% di quanti iniziano il percorso scolastico (altri Paesi 80 --> 100%). Altri aspetti concernono:

- l'insoddisfacente integrazione tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale;
- l'assenza di un sistema di formazione superiore *non* universitaria;
- la marginalità della cultura scientifica e la diminuzione degli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica.

Le risorse "liberate" dalla riduzione del personale e dal contenimento della rete scolastica debbono essere impiegate a sostegno del processo di riforma e degli investimenti nella prospettiva del riequilibrio del rapporto tra spese correnti e investimenti.

Il sistema istruzione-formazione va ridisegnato secondo questi obiettivi: aumento della scolarità; diploma per tutti i frequentanti previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento; riduzione degli abbandoni e degli insuccessi;

- ancoraggio del diploma a livelli di competenze internazionalmente riconosciuti e comparabili; integrazione tra scuola-lavoro-formazione professionale; educazione permanente.

Le conseguenti *priorità* sono costituite da: elevazione dell'obbligo scolastico a 16 anni da realizzarsi insieme alla lotta alla dispersione e ad una incisiva azione di orientamento e di verifica del successo formativo; autonomia scolastica; offerte formative integrative e aggiuntive; sistema nazionale di valutazione e certificazione; politiche per il diritto allo studio; adeguamento e riqualificazione delle strutture scolastiche; formazione e aggiornamento del personale.

Il perseguimento di questi obiettivi presuppone la sollecita approvazione del disegno di legge sui cicli scolastici.

2.2 La traduzione in provvedimenti normativi e in atti amministrativi generali.

Descritti gli indirizzi programmatici e gli obiettivi, è d'uopo verificare come si siano concretati nell'azione di governo esplicitasi nel corso del 1997.

⁴ Cfr. articolo 40 L. 27 dicembre 1997, n. 449: misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.

2.2.1 Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997.

Gli indirizzi programmatici dettati con il DPEF 1997-1999 sono stati tradotti in norme dell'ordinamento scolastico con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662⁵), mentre la legge finanziaria (legge 23 dicembre 1996, n. 663) recava per il 1997 accantonamenti, nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, destinati al finanziamento dei provvedimenti legislativi, rispettivamente, per 103 e 1.300 mld. Entrambi gli importi venivano collegati agli accantonamenti negativi relativi all'incremento di entrate tributarie e a riduzioni di spese.

Le principali misure disposte dalla legge n. 662 del 1996 (articolo 1, commi da 70a 81) hanno riguardato:

a) la definizione di criteri e parametri per la graduale riorganizzazione della rete scolastica a partire dall'anno scolastico 1997-98, quindi, con effetti sull'esercizio 1997 limitati all'ultimo quadrimestre. La concreta adozione delle misure veniva demandata ai provveditori agli studi che con propri decreti, dotati del carattere di definitività, avrebbero disposto le aggregazioni, fusioni, soppressioni degli istituti scolastici, nonché dei plessi, sezioni e corsi con minor numero di alunni rispetto ai parametri prefissati;

b) la formazione delle sezioni di scuola materna e delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado;

c) la rideterminazione degli organici del personale docente e amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.), nel cui ambito i provveditori avrebbero stabilito la dotazione di ciascun istituto o circolo didattico.

Altre disposizioni hanno avuto ad oggetto la programmazione delle assunzioni dei docenti a tempo indeterminato, l'utilizzazione degli insegnanti di educazione fisica e del personale in esubero, la spesa per le supplenze.

Questo complesso di misure avrebbe prodotto (secondo le previsioni) riduzioni di spesa pari a 400, 1.541, 2.175 mld, rispettivamente, per il 1997, il 1998 e il 1999 (articolo 1, comma 81, legge n. 662 del 96).

I provvedimenti attuativi delle misure descritte sono stati emanati il 15 marzo 1997 (decreti interministeriali numeri 176, 177, 178)⁶.

Essi indicano: i circoli didattici da sopprimere; l'elevazione del rapporto alunni/classi; la definizione degli organici del personale.

I tre interventi sono volti a determinare minori spese. Infatti, il dato che emerge è quello di una riduzione aggiuntiva del numero delle unità scolastiche e, quindi, dei posti in organico. Le tabelle allegate al decreto n. 178 evidenziano un forte decremento per la scuola elementare (-6.000 posti), della scuola media (-7.833 posti) e della scuola secondaria superiore (-15.217 posti, +802 posti di sostegno) e un contenuto incremento nella scuola materna (+626 posti). Gli organici del personale amministrativo, tecnico e ausiliario perdono 2.722 posti⁷.

⁵ La Regione Sicilia ha proposto ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, co. 85, della L. n. 662/1996 in quanto tale norma non stabilisce che le disposizioni dettate dai commi 70 e 80 non si applicano anche alla Regione Sicilia (ricorso 25 gennaio 1997 in GU - 1^ serie speciale n. 11 del 12 marzo 1997).

⁶ Pubblicati nel S.O. alla G.U. n. 209 dell'8 settembre 1997. Essi sono stati, da ultimo, integrati dal regolamento che disciplina l'aggregazione di istituti scolastici di istruzione secondaria superiore: DPR 2 marzo 1998, n. 157 (G.U. n. 120 del 26 maggio 1998).

⁷ La Corte dei conti - Sezione controllo Stato con delibera 14-24 gennaio 1997 ha ritenuto non soggetta al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b della legge 14 gennaio 1994, n. 20 la determinazione da parte del provveditore agli studi delle dotazioni organiche dei ruoli provinciali degli istituti scolastici in quanto essa costituisce mera attuazione a scala locale di un organico già definito a livello nazionale per tabelle provinciali secondo la vigente normativa da un provvedimento ministeriale sottoposto a controllo. Gli atti di gestione restano oggetto di possibile sindacato solo nell'ambito di un controllo successivo sui risultati dell'attività amministrativa.

Per la verifica dell'effettivo conseguimento dei risparmi di spesa si rinvia al paragrafo 5 che espone la consistenza delle componenti del sistema scolastico e del personale in servizio al 31 dicembre 1997.

2.2.2 La legge 15 marzo 1997, n. 59: l'autonomia scolastica.

L'evoluzione del quadro normativo nel cui contesto opera il sistema scolastico, pur fortemente accentuato nell'anno 1997, si colloca nel più ampio processo di riordinamento delle strutture pubbliche avviato fin dai primi anni '90, che comporta la ridefinizione delle regole organizzative e di erogazione dei servizi pubblici.

Di ciò si è dato conto nelle relazioni degli anni precedenti; ora deve darsi atto della accelerazione che il processo ha subito nel 1997 in concomitanza delle misure eccezionali cui la collettività nazionale si è dovuta adattare per evitare di restare esclusa dal novero dei paesi europei in grado di aderire al sistema della moneta unica fin dal 1° gennaio 1999.

Gli interventi che il Governo ha proposto e il Parlamento ha approvato hanno essenzialmente riguardato tre poli.

Il *primo* recato dalla legge n. 662 del 1996, dei cui contenuti riguardanti il settore della scuola si è già detto, è consistito in un articolato complesso di misure di riduzione di spesa e di incremento di entrate e nel conferimento di deleghe legislative volte ad una radicale riforma fiscale.

Il *secondo* si è incentrato nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127. Esse, anche mediante l'utilizzo dello strumento della delega legislativa, hanno posto le basi per:

- l'attribuzione di funzioni alle regioni e agli enti locali nonché alle autonomie funzionali, tra le quali gli istituti scolastici;
- la precisa definizione delle funzioni statali;
- il riordinamento delle amministrazioni statali e degli enti pubblici;
- un' incisiva azione di semplificazione delle procedure amministrative;
- la riforma degli organi collegiali nazionali e periferici della pubblica istruzione;
- la disciplina del conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto contestualmente all'acquisto dell'autonomia da parte delle istituzioni scolastiche.

Nel settore dell'istruzione restano attribuiti allo Stato, secondo i commi 1 e 2 dell'articolo 1 della legge n. 59 del 1997, le funzioni e i compiti riguardanti l'istruzione universitaria, gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e lo stato giuridico del personale.

Il Governo è inoltre autorizzato ad emanare regolamenti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1998, per la disciplina di un nutrito elenco di procedimenti amministrativi anche con poteri delegificanti (articolo 20).

Pari autorizzazione è concessa per l'emanazione di regolamenti (art. 21) volti a disciplinare il processo di attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia per la gestione del servizio istruzione.

All'Amministrazione centrale restano attribuite le funzioni inerenti la salvaguardia dei livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché la programmazione e gestione degli elementi comuni all'intero sistema scolastico e l'indicazione degli obiettivi e degli standard di livello nazionale.

L'autonomia presuppone nelle istituzioni scolastiche il raggiungimento di requisiti dimensionali definiti tenendo conto anche di particolari situazioni territoriali o ambientali e delle diverse tipologie dei settori di istruzione.

Essa si concreta nell'attribuzione della personalità giuridica e della gestione di tutte le funzioni amministrative, nell'assegnazione da parte dello Stato di una dotazione finanziaria per il funzionamento amministrativo e didattico. L'assegnazione, distinta in ordinaria e perequativa, nel rispetto della specifica finalizzazione al servizio scolastico, non sarà gravata da ulteriori vincoli di destinazione.

L'autonomia si frange nelle figure di specie, oltre che finanziaria, organizzativa, didattica, di ricerca, sperimentazione e sviluppo.

Nel rispetto del numero annuale di giorni di attività didattica previsti a livello nazionale e dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti, le istituzioni scolastiche hanno piena autonomia organizzativa nell'erogazione del servizio scolastico senza vincolo di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e nell'impiego dei docenti. In applicazione delle norme dettate per la riorganizzazione della rete scolastica saranno determinati gli organici funzionali di istituto, fermo restando il monte annuale orario complessivo previsto per i curricula e per le discipline ed attività fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi.

L'autonomia didattica coniuga il perseguimento degli obiettivi generali del sistema con il rispetto delle libertà di insegnamento, di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto allo studio dei discenti. Gli istituti hanno l'obbligo di verificare e valutare la produttività scolastica e il raggiungimento degli obiettivi.

Il Ministro della Pubblica Istruzione, di concerto con il Ministro del Tesoro, emana istruzioni generali per il funzionamento amministrativo delle istituzioni scolastiche.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano con proprie leggi le materie innanzi descritte⁸.

2.2.3 La ristrutturazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato.

Il terzo intervento che ha caratterizzato l'azione di riforma nel 1997 ha riguardato la ristrutturazione del bilancio e del rendiconto dello Stato. Esso presenta importanti riflessi di ordine organizzativo che vanno oltre il pur rilevante obiettivo di far acquisire significatività, trasparenza ed espressività alle decisioni politiche sottese alle rappresentazioni contabili.

Infatti l'articolazione per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e unità previsionali di base rende finalmente possibile l'effettiva attuazione dei principi cardini delle amministrazioni pubbliche dettati dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, espressi dalla distinzione tra funzioni di indirizzo, determinazione degli obiettivi e dei programmi, da un lato, e funzioni di gestione e di concreto svolgimento dell'azione amministrativa e titolarità delle connesse potestà strumentali ed organizzative, dall'altro. Tale intervento è stato posto con la legge 3 aprile 1997, n. 94 e con successivi provvedimenti attuativi (d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279).

Il rendiconto 1997 è l'ultimo esposto secondo la precedente classificazione, essendo il bilancio preventivo 1998 redatto secondo i criteri e l'impostazione delle disposizioni da ultimo richiamate. Gli esiti informativi resi possibili dalle nuove classificazioni sono stati, come è noto, anticipati dalla Corte a partire dalla relazione sul rendiconto 1995. La più elevata valenza delle nuove classificazioni potrà essere più direttamente coita in occasione dell'esame del rendiconto 1998.

⁸ In attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 21 della L. n. 59/97 il Ministro della pubblica istruzione ha avviato nel gennaio 1998 il procedimento per l'emanazione del regolamento concernente il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e gli organici funzionali di istituto. Il regolamento, acquisiti i pareri favorevoli delle Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie locali, del Consiglio di Stato, è stato approvato il 12 giugno 1998 dal Consiglio dei Ministri.

2.2.4 Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Gli ultimi mesi del 1997 e i primi del 1998 hanno visto compiersi ulteriori passi nel processo di dislocazione dei poteri amministrativi verso le collettività promosso dalla legge n. 59 del 1997. Il settore scolastico ne risulta investito sotto due profili: per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali; per il realizzarsi delle prime iniziative volte alla traduzione in termini operativi della configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche. Tra di esse deve essere menzionato il riconoscimento delle funzioni dirigenziali assolve dai capi degli istituti (direttori didattici - presidi) disposto dal d.lgs. 6 marzo 1998, n. 59.

Circa il primo profilo, il d.lgs n. 112 del 1998 (articoli 135-139), fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche previsto dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, assegna la titolarità e disciplina l'esercizio delle potestà amministrative in ordine alla programmazione e alla gestione del servizio scolastico.

Esse comprendono, tra l'altro: la programmazione della rete scolastica; la provvista di risorse finanziarie e di personale; la vigilanza e i connessi poteri amministrativi sui soggetti operanti nel settore; il monitoraggio e i relativi poteri di proposta; le misure di organizzazione amministrativa necessarie per il buon andamento.

Spettano allo Stato la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; la valutazione del sistema scolastico; la determinazione e la assegnazione delle risorse finanziarie a carico del proprio bilancio e del personale alle istituzioni scolastiche.

Alle Regioni a statuto ordinario⁹ è affidato l'esercizio, per delega, delle funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; alla programmazione della rete scolastica; alla suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali; alla determinazione del calendario scolastico; ai contributi alle scuole non statali; alle attività promozionali.

Le deleghe saranno operative dal secondo anno scolastico successivo all'entrata in vigore del regolamento di riordino dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero della Pubblica Istruzione, previsto dall'articolo 7, comma 3, della L. n. 59 del 1997.

Diversamente, le funzioni amministrative innanzi indicate restano allo Stato per i conservatori di musica; le accademie di belle arti; gli istituti superiori per le industrie artistiche; le Accademie nazionali d'arte drammatica e di danza; le scuole e istituzioni culturali straniere in Italia.

Alle province per quanto riguarda l'istruzione secondaria superiore, e ai comuni per gli altri gradi di scuola, sono attribuiti i compiti relativi all'istituzione, aggregazione, fusione, soppressione di scuole; alla redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; al supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap, al piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature.

Dal raffronto delle disposizioni di conferimento delle funzioni a favore delle regioni con quelle concernenti le province e i comuni sembra che le seconde a differenza delle prime abbiano efficacia immediata. Inoltre i compiti attribuiti a province e comuni circa l'organizzazione della rete scolastica appaiono innovare rispetto alle norme della legge n. 662 del 1996, articolo 1, comma 70 innanzi descritte¹⁰.

⁹ Per le regioni a statuto speciale e le province autonome si vedano, da ultimo, i dd. lgs 24 luglio 1996, n. 433 e 434 concernenti, l'ordinamento scolastico, rispettivamente, nelle province di Trento e di Bolzano.

¹⁰ Il Ministro, in vista dell'inizio dell'anno scolastico 1998-1999, con lettera in data 8 giugno 1998 ha presentato alle Camere, per il prescritto parere parlamentare, gli schemi di decreti attuativi delle misure previste dall'articolo 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Essi concernono:

- la determinazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola alla data del 31 dicembre 1999;
- la riorganizzazione della rete scolastica e formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado (n. 282);

2.2.5 La autonomia delle istituzioni scolastiche: prime iniziative operative.

Oltre al già ricordato d.lgs. n. 59 del 1998 che ha riconosciuto la qualifica dirigenziale ai capi di istituto, due interventi sono volti a definire il quadro normativo entro il quale i singoli istituti scolastici potranno svolgere i poteri di autonomia.

Con il decreto n. 765 del 27 novembre 1997 il Ministro della pubblica istruzione ha inteso autorizzare sperimentazioni finalizzate a promuovere e sostenere i processi di autonomia in attesa dei regolamenti previsti dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997.

Le sperimentazioni avrebbero dovuto riguardare principalmente il calendario scolastico, la flessibilità dell'orario e l'articolazione della durata della lezione e delle classi, iniziative di recupero e sostegno, insegnamenti integrativi facoltativi, l'orientamento scolastico e professionale. Venivano inoltre disciplinati i connessi aspetti procedurali.

Il decreto invocava a propria base normativa gli articoli 276 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (d.lgs. n. 297 del 1994) e la legge n. 59 del 1997, peraltro non osservando il procedimento previsto per l'emanazione dei regolamenti (articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni e integrazioni).

La Sezione del controllo, nell'adunanza del 21 maggio 1998, ha deliberato di recusare il visto e la conseguente registrazione del provvedimento.

Gli aspetti oggetto delle censure sono stati quelli concernenti:

- le invocate sperimentazioni che intendevano anticipare, come del resto espressamente affermato dallo stesso decreto, la disciplina che sono chiamati a porre i regolamenti ex articolo 21 della legge n. 59 del 1997;
- la deroga a vigenti norme regolamentari (DPR n. 567 del 1996);
- l'autorizzazione alle conseguenti variazioni di bilancio.

L'Amministrazione ha difeso il provvedimento adottato con argomenti che, sul piano puramente fattuale possono essere apprezzati, ma che risultano deboli sotto il profilo della legittimità.

Infatti in buona sostanza, l'Amministrazione ha sostenuto che con il decreto n. 765 del 1997 ha inteso avviare una fase "processuale" che stimola le scuole a collaborare all'innovazione. Con ciò ha riconosciuto che le disposizioni così irritualmente proposte costituiscono un'anticipazione dei regolamenti dell'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, che ha ritenuto di poter adottare sulla base degli articoli 276 e seguenti del citato testo unico.

La Sezione, ritenuta l'assoggettabilità del provvedimento al controllo di legittimità per la indubbia natura di atto normativo e comunque di direttiva generale (articolo 3, comma 1, lettere b-c, legge n. 20 del 1994), ha affermato che le sperimentazioni in discorso configurano fattispecie diverse da quelle considerate dal legislatore del testo unico, sottolineando che la fonte normativa da adottare è individuata nei regolamenti previsti dalla legge n. 59 del 1997.

La vicenda è stata successivamente composta con l'emanazione del decreto ministeriale n. 251 del 29 maggio 1998, che ha interpretato correttamente la presente fase transitoria, anche alla luce della giurisprudenza del TAR Lazio (sentenza n. 1169 del 24 settembre 1991). Il TAR Lazio aveva infatti ritenuto che anche in assenza di una specifica disposizione legislativa fosse legittima l'introduzione con decreto ministeriale di norme transitorie dirette a disciplinare il passaggio dalla precedente alla nuova normativa.

Il decreto n. 251, in coerenza con le indicazioni legislative dettate dall'articolo 278 del testo unico n. 297 del 1994, ha autorizzato in via transitoria un programma nazionale di

- la determinazione degli organici del personale direttivo, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario (n. 283);
- i criteri di ripartizione e assegnazione dei posti per attività di sostegno agli alunni in situazione di handicap e sulla sperimentazione di modelli efficaci di integrazione (n. 284).

sperimentazione volto a consentire alle istituzioni scolastiche di attivare nell'anno 1998 un insieme di iniziative sui diversi aspetti dell'organizzazione scolastica. Il decreto è stato ammesso a registrazione dall'Ufficio di controllo.

In linea con lo spirito di partecipazione e di condivisione del processo di innovazione, il Ministro ha nello stesso tempo avviata la preparazione delle norme regolamentari previste dall'articolo 21 della l. n. 59 del 1997. Infatti, la bozza provvisoria per il regolamento in materia di autonomia è stata diffusa il 4 marzo 1998. Il testo delinea le finalità, i tratti fondamentali del sistema nazionale, le varie figure di autonomia, le certificazioni e le valutazioni dei crediti formativi, l'ampliamento dell'offerta formativa, le reti di scuole, le funzioni amministrative e di gestione. Terminata la fase di consultazione, dovrà essere avviato il procedimento per l'emanazione del regolamento.

2.2.6 Direttive ministeriali - leggi e disegni di legge.

La rassegna degli indirizzi programmatici e degli obiettivi si conclude con sintetici cenni riguardanti le direttive ministeriali emanate come linee guida per l'azione amministrativa, le leggi approvate e i disegni di legge proposti dal Governo volti ad alimentare il processo di riforma che coinvolge il sistema scolastico nella sua globalità.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione da attuare nel 1997, con l'indicazione dei criteri e delle priorità cui attenersi (articolo 14 d.lgs. n. 29 del 1993), è stata emanata dal Ministro il 28 maggio 1997 con il numero 331.

Oltre il dato temporale costituito dalla emanazione dopo quasi cinque mesi dall'inizio dell'esercizio di riferimento, il documento si caratterizza più come espressione degli indirizzi politici cui il Ministro intende ispirarsi nella azione di riforma del sistema scolastico che per l'efficace indicazione di programmi e obiettivi rivolti ai dirigenti amministrativi.

Due circostanze concorrono a rendere ragione del carattere della direttiva. Essa, innanzitutto, si riconnette ad un'azione di governo iniziata solo da pochi mesi (maggio 1996) e che ha ottenuto il primo consenso parlamentare in un momento pressochè contemporaneo. La legge recante l'articolo 21 che avvia il processo di autonomia delle istituzioni scolastiche è la n. 59 del 15 marzo 1997. Altrettanto può dirsi per la legge n. 94 del 3 aprile 1997 che ha disposto la nuova classificazione del bilancio dello Stato per unità previsionali di base e centri di responsabilità.

Ciò comporta - ed è la seconda circostanza - il perdurare della mancanza di un assetto dell'Amministrazione coerente con l'impianto organizzativo sotteso al d.lgs. n. 29 del 1993. Il superamento di tale difficoltà potrà avvenire solo nei prossimi anni a condizione che il processo di riordinamento amministrativo sia condotto a compimento unitamente all'effettivo esercizio dei poteri di autonomia conferiti alle istituzioni scolastiche.

Tale situazione ha condotto la Corte a formulare la segnalazione al Governo circa la mancanza nella direttiva n. 331 del necessario grado di dettaglio proprio di un documento di pianificazione operativa delle attività, presupposto necessario per monitorare attraverso il controllo di gestione il grado di raggiungimento dei risultati di prodotti¹¹.

Nel dicembre 1997, ottenuta l'approvazione parlamentare, sono stati promulgati due leggi di notevole rilievo.

La prima (l. 10 dicembre 1997, n. 425) reca disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore. Essa, a conclusione dell'esperienza avviata nel 1969, introduce modalità di analisi e verifica della preparazione

¹¹ Corte dei conti - Sezioni riunite in sede referente - delibera n. 25 dell'8-27 aprile 1998 - Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998.

raggiunta dagli studenti di migliore incisività e in linea con l'evoluzione delle metodologie didattiche. I principi di riforma vengono introdotti con apprezzata progressività, tenendo conto di un intervento che, caratterizzato da un elevato grado di innovazione, investe classi annuali di studenti i cui corsi di studi sono iniziati quando i contenuti della riforma non erano stati ancora definiti.

Anche il regolamento per la disciplina di attuazione e delle materie connesse, previsto dal comma 2 dell'articolo 1 della legge, è in via di perfezionamento.

L'altra legge approvata è la n. 440 del 18 dicembre 1997, che istituisce il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. La dotazione finanziaria ammonta a 845 mld per il triennio 1997-1999 e a 345 mld per ciascuno degli anni successivi. Le risorse sono destinate al perseguimento di una serie di obiettivi molto significativi per l'elevazione della qualità del servizio scolastico, tra i quali si ricordano l'autonomia delle istituzioni scolastiche; l'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo; la formazione del personale; la valutazione del sistema scolastico.

L'iniziativa, i cui esiti potranno essere valutati a partire dal rendiconto sull'esercizio 1998, appare una risposta congrua nei confronti della perplessità destata da un'azione di governo finanziario del sistema scolastico concretatasi negli ultimi anni nel contenimento della rete scolastica e nella riduzione del numero delle unità di personale. Essa, in buona sostanza, costituisce una conversione di una parte delle risorse, finora erogate quasi esclusivamente per retribuzioni al personale, verso destinazioni di spesa in grado di elevare la valenza formativa del servizio scolastico. Secondo la previsione dell'art. 2 della citata legge il Ministro il 29 maggio 1998 ha emanato la direttiva n. 252 per l'utilizzazione del fondo nell'anno 1998.

L'iniziativa propositiva del Governo si è inoltre concretata in un organico complesso di disegni di legge presentati alle Camere, alcuni dei quali risultano in avanzata fase di esame. Si ricordano:

- il disegno di legge concernente la legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione (A.C. 3952);

- il disegno di legge recante disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione e della formazione (cosiddetta "parità" A.S. 2741);

- il disegno di legge recante disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione (A.C. 4917);

- il disegno di legge recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (approvato dal Senato - A.C. 4754)

Sta perfezionando, infine, il suo iter amministrativo il regolamento riguardante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria approvato dal Consiglio dei ministri il 29 maggio 1998.

3. Analisi dei risultati della gestione.

3.1 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 59.594 mld, relativi alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 60.321 mld, oltre a 226 milioni pertinenti al conto capitale. La differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 727 mld ed esprime un incremento di circa lo 0,12% (1996, 2,89%)¹².

¹² Come evidenziato nel paragrafo 1, si ricorda che il sistema scolastico può contare su circa 5.600 mld di ulteriori risorse messe a disposizione per il suo funzionamento dagli enti locali.