

Lo scostamento è da riferire principalmente alle risorse aggiuntive destinate alle seguenti funzioni obiettivo:

(miliardi)		
Funzioni - obiettivo	V.A.	%
Istruzione secondaria di secondo grado	434	2
Servizi generali	247	29
Istruzione attraverso istituti e scuole particolari	23	16

Di segno opposto è stato l'andamento della funzione-obiettivo scuola materna e istruzione dell'obbligo, che in corso d'anno ha subito una riduzione delle disponibilità per oltre 91 miliardi, secondo un indice del 2,4%.

Rispetto al 1996 - stanziamenti definitivi pari a 60.387 mld - le disponibilità finanziarie per il 1997 sono rimaste sostanzialmente invariate (-66 mld).

Due tavole appositamente costruite (Tavole 1 e 2) espongono secondo le classificazioni per funzioni obiettivo e per categorie l'evoluzione delle previsioni circa gli stanziamenti colte nei tre momenti essenziali:

1. disegno di legge di bilancio a legislazione vigente - 31 luglio dell'anno precedente a quello di riferimento;
2. legge di bilancio 1° gennaio dell'anno di riferimento;
3. rendiconto 31 dicembre dell'anno di riferimento (previsioni definitive).

Esse consentono di valutare l'attendibilità delle previsioni di spesa nell'ultimo triennio e di fornire l'occasione per rendere ragione degli scostamenti verificatisi.

Contenendo il confronto agli anni 1996/1997, si nota come nel 1996 si sia verificato un incremento degli stanziamenti di oltre il 30% tra progetto di bilancio (31 luglio 1995) e legge di bilancio (1° gennaio 1996) cui si è aggiunta una crescita di un ulteriore 3% in corso di esercizio (31 dicembre 1996): complessivamente circa il 34%.

I motivi del notevole scostamento furono costituiti dall'iscrizione in bilancio delle risorse necessarie per l'erogazione dei miglioramenti contrattuali al personale e, soprattutto, per il versamento dei contributi previdenziali a carico dell'Amministrazione (legge n. 335 del 1995).

Nel 1997 l'incremento degli stanziamenti con riferimento agli omologhi termini temporali è stato di circa il 7%.

Le previsioni al 31 luglio 1996 erano pari a 55.724 mld, quelle iniziali al 1° gennaio 1997 avevano raggiunto i 60.321 mld, gli impegni effettivi sono stati 54.703 mld.

Più in dettaglio, alla stessa data (31 luglio 1996) la spesa complessiva per il personale era prevista in 54.280 mld, da riferirsi, secondo la nota preliminare a 1.032.976 unità di personale. La legge di bilancio (l. 23 dicembre 1996 n. 664) ha portato la previsione a 58.076 mld (+3.796 mld).

A fronte di ciò i corrispondenti stanziamenti definitivi sono stati pari a 58.415 mld e i relativi impegni effettivi 52.980 mld: le unità di personale al 31 dicembre 1997 sono state 1.038.875¹³

Se ne ricava che le previsioni per il 1997 presentate il 31 luglio 1996 erano sostanzialmente valide¹⁴.

¹³ V. paragrafo 5.2.

¹⁴ Disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1997 - tabella 7: AC 2063/7.

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

La massa impegnabile risulta pari a 60.327 mld, aggiungendosi agli stanziamenti definitivi di competenza circa 6 mld (precisamente, 5,747) di residui di stanziamento. Essa subisce una riduzione di 60 mld e dello 0,01%, rispettivamente, in valore assoluto e percentuale, nei confronti dell'esercizio precedente (1996, 60.387 mld) e comprende, accanto a risorse destinate nella quasi totalità alle spese correnti (60.327 mld), 226 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 1997 54.709 mld (1996, 59.271), con un rapporto del 90,69% sulla massa impegnabile, segnando un decremento rispetto al 1996, anno in cui tale rapporto esprimeva il 98,15%, di circa otto punti percentuali. Ne risulta ridotta la capacità di spesa dell'Amministrazione (impegni).

La parte corrente degli impegni ammonta a 54.709 mld; la parte capitale reca impegni per 226 milioni.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 58.354 mld con un rapporto sulla massa spendibile (66.044 mld) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali sia propri che di stanziamento - dell'88,36% (1996, 89,33%). Risultando, per altro verso, le autorizzazioni di cassa contenute in 65.706 mld (rapporto sulla massa spendibile 99,49%), il relativo indice espresso dai pagamenti totali si eleva all'88,81%. Poiché praticamente la totalità delle risorse concerne le spese correnti, gli indici esprimono anche gli omologhi pagamenti. Solo 80 milioni riguardano il conto capitale. Questi indici indicano la capacità di erogazione (pagamenti): essi devono essere valutati tenendo presente che circa il 98% delle risorse costituisce pagamenti di retribuzioni al personale.

A fine esercizio 1997 non esistono residui di stanziamento che, invece, all'inizio ammontavano a 5.747 milioni, afferenti alla parte corrente.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 926 mld, sono diminuiti di circa l'84% rispetto a quelli iniziali (5.723); essi comprendono 146 milioni pertinenti al conto capitale. Nel 1996 si era invece registrato nel corso dell'esercizio un incremento dei residui di circa il 20%.

Le economie totali ammontano a 6.764 mld, integralmente relative alla parte corrente. Esse rappresentano oltre il 10% della massa spendibile. Nel 1996 erano state 1.232 mld ed il 2% circa; nel 1997 sono cioè cresciute di quasi 5,5 volte.

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1996 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati nel complesso 54.703 mld, comprensivi di 226 milioni di parte capitale; nel 1996 erano stati 59.272 mld., ne risulta un decremento di circa l'8%.

I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 53.972 mld (55.241 nel 1996).

La consistenza dei residui risulta notevolmente ridotta rispetto al 1996: si sono avuti 926 mld (5.723 nel 1996), dei quali 731 di nuova formazione sulla competenza 1997 (4.037 nel 1996) e 195 (1.686 nel 1996) residui provenienti da precedenti esercizi.

Lo smaltimento dei residui di precedenti esercizi ne ha portato l'entità al 1° gennaio 1997, pari a 5.723 mld (1996, 4.770), a 195 a fine esercizio, esprimendo un tasso del 97% (1996, 65%).

I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 4.383 (1996, 2.962) e a 1.557 (1996, 122) mld, evidenziando un'evidente elevazione della capacità di erogazione che contrasta con una ridotta capacità di utilizzazione delle risorse.

Le economie a carico della gestione dei residui costituiscono oltre il 27% della consistenza iniziale degli stessi, 5.723 mld; nel 1996 l'indice era stato pari al 2,55%.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 5.618 mld (1996, 1.110), rappresentando oltre il 9% degli stanziamenti definitivi, 60.321 mld: l'indice risulta incrementato di circa sette punti rispetto al 1996 (2%).

3.2 Risultati contabili per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e categorie economiche.

Come è noto, la Corte, a partire dall'esame del rendiconto 1995, ha anticipato le scelte di classificazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato adottate poi dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, delle quali si è avviata l'attuazione con il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279.

Le possibilità di migliore e più mirata informazione consentite dalla nuova classificazione sono state ampiamente illustrate e sperimentate nelle precedenti relazioni. Quindi, anche per il rendiconto 1997 le missioni dell'Amministrazione scolastica sono più direttamente colte mediante l'analisi condotta per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, essendo, infatti - come già rilevato - quello del 1997 l'ultimo rendiconto che espone i dati secondo la vecchia classificazione.

Le tavole predisposte, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, evidenziano l'andamento della gestione per ciascuna funzione-obiettivo e centro di responsabilità ed, in particolare, la rispettiva ponderazione sul volume complessivo delle risorse finanziarie che sono state destinate nel 1997 al sistema scolastico a carico del bilancio del Ministero della pubblica istruzione¹⁵.

Per quest'ultimo aspetto (ponderazione) risulta confermata la situazione esposta nella precedente relazione sull'esercizio 1996.

La scuola materna e istruzione dell'obbligo insieme all'istruzione secondaria di secondo grado assorbono il 96% della totalità degli stanziamenti definitivi (1996, 97%): la prima il 62% (1996, 66%); la seconda il 34% (1996, 31%).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 60.321 mld (1996, 60.387):

scuola materna e istruzione dell'obbligo 37.668 mld (1996, 39.765);

istruzione secondaria di secondo grado 20.765 mld (1996, 18.848).

Queste due funzioni obiettivo assolutamente prevalenti - esse in effetti "sono" il sistema scolastico - sono seguite dai "servizi generali", che hanno avuto a disposizione 1.185 mld secondo un indice del 2% (1996, circa 900 mld; 1,5%).

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza finanziaria risultano così graduati:

¹⁵ Occorre ricordare che la provvista finanziaria del sistema scolastico si completa con le risorse che i comuni e le province destinano all'edilizia scolastica, al trasporto degli alunni, alle mense, ad alcune categorie di personale e le regioni, principalmente, agli interventi per assicurare l'esercizio del diritto allo studio.

(miliardi)

CENTRI DI RESPONSABILITÀ'	1997		1996		Differenza	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
DG Istruzione secondaria I grado	16.709	28	16.810	28	-101	-
DG Istruzione elementare	16.543	27	17.988	30	-1.445	-3
DG Istruzione tecnica	8.756	15	8.348	14	408	1
DG Istruzione professionale	5.694	9	4.445	7	1.249	2
DG Istruzione classica, scientifica, magistrale	5.190	8	5.053	8	137	-
Servizio scuola materna	4.528	8	5.075	8	-547	-

Il prospetto consente di cogliere con buona immediatezza l'evoluzione che caratterizza il sistema scolastico in questi anni. L'analisi condotta per centri di responsabilità trova infatti conferma nei dati delle funzioni-obiettivo di secondo livello e in quello globale, innanzi riportato, che segnala come tra 1996 e 1997 la consistenza finanziaria delle funzioni obiettivo "scuola materna e istruzione dell'obbligo" e "istruzione secondaria di secondo grado" si sia, rispettivamente, ridotta e incrementata di circa 2.000 mld. Dati, altrettanto coerenti, si ricavano dall'analisi secondo gli altri parametri contabili (impegni, pagamenti, residui). Ovviamente la situazione è in linea con le informazioni che si traggono dalla consistenza numerica delle varie componenti del sistema scolastico, per la quale si rinvia più avanti al paragrafo 5.

La scuola elementare nel 1997 ha avuto a disposizione circa 1.500 mld in meno rispetto al 1996 ed infatti il suo peso percentuale è regredito di circa 3 punti (27%) e risulta sopravanzata dalla scuola media. Quest'ultima, stabile in percentuale (28%) ha gestito circa 100 mld in meno. Fenomeno dello stesso segno, in particolare notevole in valore assoluto (-500 mld), ha interessato la scuola materna. Risultano in crescita, invece, l'istruzione tecnica (1%), l'istruzione classica, scientifica e magistrale (137 mld) e, soprattutto, l'istruzione professionale: 2% e 1.249 mld di maggiori risorse.

L'evoluzione descritta sembra sia da mettersi in relazione all'accentuarsi del calo demografico in atto nel nostro Paese e all'azione di contenimento della rete scolastica che, anche per ragioni di ordine finanziario, va incidendo in termini sempre più evidenti. Non contraddittorio deve ritenersi l'andamento dell'istruzione secondaria superiore, perché la riduzione delle leve demografiche si produce in quel grado con qualche anno di ritardo. Diversa spiegazione deve trovare la crescita dell'istruzione professionale.

Un'apposita serie di tavole espone la classificazione del rendiconto per categorie economiche secondo la versione semplificata: spese di funzionamento, di cui personale; interventi; investimenti; altre spese. Essa reca l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con le categorie economiche per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

Una visione di sintesi è fornita dal seguente prospetto che rende l'andamento della gestione per le categorie di maggiore significatività della classificazione ordinaria.

(miliardi)

CATEGORIE		Stanz. def.	Pagamenti	Residui	Economie
II - Personale in attività di servizio	RS	5.422	4.234	130	1.059
	CP	58.415	52.723	257	5.435
IV - Acquisto di beni e servizi	RS	206	78	47	81
	CP	525	184	169	172
V - Trasferimenti	RS	78	57	16	5
	CP	1.231	1.022	199	10

Un raffronto tra gli esercizi 1996-1997 concernente i pagamenti totali della parte corrente è esposto nell'ulteriore prospetto:

(miliardi)

ANNI		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre spese	Totale Titolo I
1996		56.910	344	893	55	58.202
1997		56.957	262	1.079	56	58.354
VAR.	V.A.	47	-82	186	1	152
	%	0,008	-0,76	0,17	0,18	0,003

Una prima considerazione attiene la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico: esse, come è noto, riguardano per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Ne consegue che l'analisi per categorie economiche si rileva di ridotta significatività, in particolare per la classificazione semplificata, nella quale si verifica che la sola categoria di funzionamento (comprendente le spese di personale) rappresenta il 99% della spesa totale, come del resto si sottolineava fin dallo scorso anno.

In secondo luogo, il raffronto 1996-1997 in ordine ai pagamenti totali evidenzia un volume di erogazione della spesa nel complesso pressochè stabilizzato. In termini di maggior dettaglio, le categorie acquisto di beni e servizi (IV) e trasferimenti (V) presentano esiti di segno opposto: la prima una riduzione di pagamenti, la seconda un notevole incremento.

4. La spesa per supplenze.

Rendiconti 1996-1997 (valori espressi in miliardi)									
Capitolo	Prev. iniz. competenza	Prev. def. competenza	Var. prev. competenza	% Var. prev. competenza	Pagato	Residui totali	Impegni	Var. % per colonna	Economie e/o maggiori spese
1029									
1996									
Competenza	550	618	68	12,36	425	147	572		46
Residui									
1997									
Competenza	1.230	1.100	-130	10,56	910		910	59,09	190
Residui	147	147			74	10	84		63
1030									
1996									
Competenza	518	678	160	30,88	666	13	679		+ 1,5 (*)
Residui									
1997									
Competenza	1.186	1.500	314	26,47	1.387		1.387	104	113
Residui	13	13			119	3	122		+109(**)
1032									
1996									
Competenza	455	1.110	655	143,95	1.061	49	1.110		
Residui	219	219			203	10	214		6
1997									
Competenza	980	1.220	240	24,48	1.199	12	1.211	10	9
Residui	59	59			40	14	54		5
1034									
1996									
Competenza	385	470	85	22,07	319	72	390		80
Residui	218	218			165	42	208		11
1997									
Competenza	738	900	162	21,87	692		692	77,43	208
Residui	114	114			39	12	51		63
1035									
1996									
Competenza	1.199	1.727	528	44,03	1.241	451	1.692		35
Residui	106	106			49	43	92		14
1997									
Competenza	308	600	292	94,8	590	7	597	-64,7	3
Residui	494	494			416	38	454		40
1036									
1996									
Competenza	356	421	65	18,25	248	2	250		171
Residui	323	323			251	57	308		14
1997									
Competenza	94	154	60	63,82	142	9	151	-39,6	3
Residui	59	59			3		3		56
1996 TOTALE									
Competenza	3.463	5.024	1.561	45,07	3.959	734	4.693		331
Residui	866	866			668	153	822		44
1997									
TOTALE									
Competenza	4.536	5.474	938	20,66	4.920	28	4.948	5,43	526
Residui	886	886			691	77	768		118

(*) Proveniente da eccedenza in conto competenza

(**) Proveniente da eccedenza in conto residui

La lettura del prospetto consente di osservare l'andamento complessivo della gestione ed insieme cogliere le singole evenienze.

Il quadro dei capitoli riguardanti le spese per le supplenze risulta confermato rispetto al 1996 e ciò facilita il confronto. In sintesi, la difficoltà di governare il fenomeno permane. Essa

è dimostrata dall'evoluzione delle previsioni di spesa che, dai complessivi 4.210 mld del disegno di legge relativo al bilancio a legislazione vigente (31 luglio 1996 - AC 2063/7) - 814 e - 843 mld nei confronti, rispettivamente, degli stanziamenti definitivi di competenza e dei corrispondenti impegni per il 1996, si porta, come previsioni iniziali al 1° gennaio 1997, a 4536 mld e raggiunge i 5.474 mld di previsione definitiva (31 dicembre 1997). A fronte di ciò, gli impegni di competenza sono stati pari a 4.948 mld: essi hanno dato luogo a pagamenti per 4.920 mld, mentre 526 mld non sono stati utilizzati (economie).

I dati della gestione di cassa evidenziano che i pagamenti sono stati pari a 5.610 mld, rispetto alla previsione iniziale di 5.766 e a quella definitiva di 6.360 mld, esprimendo i due corrispondenti indici del 97% e dell'88% circa.

Se ne ricava un'evidente difficoltà nell'approssimare l'effettivo fabbisogno finanziario e l'incremento della spesa (impegni) rispetto al 1996: +5,43% e +255 mld in valore assoluto.

Circa le diverse tipologie di supplenze, come può agevolmente ricavarsi dal prospetto, la spesa per i docenti di religione si è elevata di circa il 60%; quella per le supplenze fino al termine dell'attività didattica è più che raddoppiata, mentre a carico della gestione dei residui sono emerse maggiori spese per circa 109 mld, per le quali dovrà essere prevista apposita sanatoria nella legge di approvazione del rendiconto. Le spese per le supplenze annuali si sono elevate di oltre il 77%.

Le supplenze brevi, che al 31 luglio 1996 si riteneva di poter contenere entro i 700 mld con una riduzione di 350 mld rispetto al bilancio assestato 1996, hanno comportato nel 1997 impegni per 1.211 mld, segnando un incremento del 10% nei confronti del corrispondente valore 1996¹⁶.

Le risorse impegnate nell'erogazione del servizio scolastico mediante le supplenze rispetto al 1996 si sono elevate al 9,35% della spesa globale per retribuzioni recata dalla categoria II: 52.980 mld; il corrispondente dato 1996 era l'8% circa.

5. Organizzazione dei servizi e personale¹⁷.

5.1 Componenti e consistenza del sistema scolastico statale: raffronti con le previsioni e costi unitari del servizio scolastico.

Come avvenuto nelle relazioni relative ai precedenti esercizi, è utile fornire, sulla scorta delle rilevazioni effettuate dall'Amministrazione, i dati di sintesi della consistenza delle diverse componenti del sistema scolastico statale. Essi costituiscono un valido strumento di raffronto mediante il quale le unità fisiche si misurano con i dati finanziari e contabili esposti nel paragrafo 3.

¹⁶ Cfr. ddl bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1997 - Tabella n. 7 - stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione - AC 2063/7 pagine IV -5.

¹⁷ La fonte dei dati esposti in questo paragrafo concernenti la consistenza delle componenti del sistema scolastico è costituita dai documenti di lavoro e dalle pubblicazioni curate dell'Amministrazione. In particolare, si veda Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione generale del Personale AA.GG.AA. - Divisione XII - Sistema informativo - Servizio di consulenza all'attività programmatoria - La scuola statale: sintesi dei dati - Anno scolastico 1997/1998. Alcuni dati sono provvisori, essendone tuttora in corso una verifica finale da parte dell'Amministrazione. I dati finanziari sono tratti dal rendiconto o ne costituiscono elaborazioni.

I dati sono presentati per ciascuna componente a livello nazionale e riferiti all'anno scolastico 1997-1998.

ALUNNI E CLASSI

	Scuola Materna	Scuola elementare	Scuola media	Scuola sec. sup.
ALUNNI	917.881	2.618.077	1.740.355	2.431.624
Classi/Sezioni	39.283	148.036	86.320	111.400
Rapporto	23,4	17,7	20,2	21,8

VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO SCOLASTICO 1996 - 1997

	Scuola Materna		Scuola elementare		Scuola media		Scuola sec. sup.	
	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%
ALUNNI	+	0,008	+13.24	0,05	-45.382	-0,03	-	-0,01
	7.287		7				20.346	
Classi/Sezioni	+ 437	0,11	-1.946	-0,02	-2.728	-0,05	-1.732	-0,02
Rapporto	-		+0,4		+0,1		+0,1	

Gli alunni sono divenuti 7.707.937 con una diminuzione di 45.194 unità rispetto all'anno precedente secondo un indice dello 0,006%¹⁸. Come già avvenuto nel 1996, anche il 1997 presenta in controtendenza un incremento degli alunni nella scuola materna e nella scuola elementare. Il fenomeno, al netto del calo demografico, deve trovare spiegazione nella migliore propensione verso il servizio scolastico pubblico e nel numero degli alunni di cittadinanza non italiana che avevano raggiunto le 43.881 unità nelle scuole statali nel precedente anno scolastico¹⁹ (0,61% sul totale alunni); continua la contrazione del numero di classi (solo nella scuola materna sono state istituite ulteriori 437 sezioni): ne sono state soppresse ulteriori 5.969. L'evolversi della consistenza delle componenti del sistema scolastico determina un incremento del rapporto alunni/classi, che appare in crescita in tutti i gradi di scuola.

E' infatti possibile confrontare le stime delle riduzioni di spesa poste a base del disegno di legge, che poi è divenuto legge n. 662 del 1996 (collegata alla legge finanziaria 1997), il contenimento delle unità scolastiche disposto con i decreti 15 marzo 1997 n. 176 e 177 con la realtà del sistema scolastico espressa dalle rilevazioni curate dall'Amministrazione.

La consistenza del numero degli alunni e delle classi/sezioni risulta superiore a quella prevista nel decreto interministeriale 15 marzo 1997, n. 177, di cui si è detto nel paragrafo 2.2.1. Nel complesso il numero degli alunni è più elevato di 123.322 unità e le classi/sezioni superano di 11.043 unità la previsione, ciò riguarda tutti i gradi di scuola ad eccezione della scuola materna, nella quale la consistenza stimata sia per i bambini che per le sezioni è più elevata di quella rilevata. Ne conseguono variazioni nel rapporto alunni/classi.

Si ricorda che le economie erano previste per 400 mld nel 1997, 1.541 mld nel 1998 e 2.175 mld nel 1999.

¹⁸ Gli alunni portatori di handicap sono 114.781 e rappresentano l'1,5% circa del totale.

¹⁹ Ministero della Pubblica Istruzione - Alunni con cittadinanza non italiana - settembre 1997.

La situazione è condizionata dall'esodo per pensionamenti del personale e dall'incremento degli incarichi per supplenze determinato dal contenimento del numero delle unità scolastiche risultato inferiore alle previsioni.

La relazione tecnica al disegno di legge (AC 2372), poi divenuto legge n. 662 del 1996, per le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 70 prevedeva un effetto riduttivo di complessivi 23.850 posti, di cui 9.840 per l'anno scolastico 1997-98, con conseguenti economie di circa 1.264 mld nel triennio 1997-99, di cui 174 mld nel 1997 (aggregazione, fusione, soppressione di istituti, plessi, classi e sezioni staccate).

Le economie prodotte dalla nuova determinazione degli organici (articolo 1, comma 71 della stessa legge), secondo la relazione tecnica, sarebbero state pari a 151 mld nel 1997, corrispondenti alla soppressione di 12.635 posti, parzialmente compensate dalle spese relative all'assunzione di 6.050 supplenti.

Ulteriori 38 mld di risparmi sarebbero derivati dalle azioni di riconversione e di più intensa utilizzazione del personale in esubero (docenti di educazione tecnica e di educazione fisica articolo 2, commi 75-76).

**PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO (DIRETTIVO-DOCENTE-NON DOCENTE)
IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1997**

ANNI		MASCHI	FEMMINE	TOTALE
1996		282.368	775.057	1.057.425
di cui di ruolo		246.923	667.867	924.790
1997		269.098	769.777	1.038.875
di cui di ruolo		232.080	663.663	895.743
VAR	V.A.	13.270	5.280	18.550
	%	-4,7	-0,7	-2

La variazione percentuale 1997/1996 esprime un decremento del 2%; la presenza femminile è pari al 74,1%.

La spesa annua complessiva per retribuzioni è stata di 53.477 mld.. Essa comprende le voci stipendio-indennità integrativa speciale - 13° mensilità - retribuzione individuale di anzianità - assegni familiari - compensi vari - competenze accessorie - indennità di missione e trasferimento al lordo dei contributi assistenziali e previdenziali e delle ritenute erariali per le quote sia a carico dell'Amministrazione che del dipendente.

Il dato indicato corrisponde agli impegni pertinenti alla categoria II al netto degli oneri relativi alle funzioni obiettivo indirizzo politico amministrativo e servizi generali.

Dai suddetti dati è possibile ricavare che la spesa media lorda annua per dipendente è pari a 51.476.767 (1996: 53.771.242).

Inoltre un'elaborazione dei dati esposti e di quelli ricavabili dal rendiconto secondo la classificazione per funzioni obiettivo di primo e secondo livello consente di evidenziare che il costo medio di un alunno frequentante la scuola statale con *esclusivo* riferimento alle risorse a carico del bilancio del Ministero della pubblica istruzione²⁰ è stato pari nel 1997 a lire 7.707.937²¹.

²⁰ Si ricordi l'avvertenza esposta nelle note 12 e 15.

²¹ Detto importo è dato dalla divisione del totale degli impegni di competenza (54.703 mld) per il numero degli alunni 7.707.937.

Per via di disaggregazione²² si ottengono i seguenti costi unitari per alunno e per classe/sezione

gradi di scuola	alunno	classe/sezione
scuola materna	4.506.000	105.287.200
scuola elementare	5.812.200	102.792.500
scuola media	8.930.900	180.062.500
scuola secondaria superiore comprese accademie e conservatori	9.327.900	203.608.600

Unità scolastiche	Numero		Variazione	
	a.s. 1996-97	a.s. 1997-98	V.A.	%
Circoli didattici	4.592	4.482	-110	-0,03
Scuole materne	13.862	13.624	-238	-0,02
Scuole elementari	17.962	17.544	-418	-0,03
Scuole medie	8.176	8.049	-127	-0,02
Scuole secondarie	4.838	4.917	+79	+0,016

I dati sulla consistenza delle unità scolastiche indicati nel prospetto si integrano con 542 istituti comprensivi di scuole materne, elementari e medie (241 circoli e 301 scuole medie). Ad essi si aggiungono 1605 scuole aggregate (512 scuole materne aggregate a scuole medie; 359 scuole medie aggregate a circoli didattici).

Il prospetto rappresenta una pressoché generalizzata riduzione delle strutture scolastiche (solo le scuole secondarie superiori risultano in moderata espansione). Essa è il risultato concomitante dei tre noti fattori che caratterizzano l'evoluzione quantitativa del sistema scolastico in questi anni; a) il calo demografico, appena attenuato dagli alunni di cittadinanza non italiana; b) l'azione per contenere la dispersione delle risorse e la promozione della loro più efficace ed efficiente utilizzazione al fine dell'elevazione della qualità del servizio istruzione; c) la riduzione delle disponibilità finanziarie (già avvertibile in termini reali se non monetari) per le note condizioni della finanza pubblica. I tre fattori sono in effetti quelli determinanti le misure di riorganizzazione della rete scolastica, cui si è già accennato e i cui esiti saranno oggetto di alcune osservazioni nel paragrafo che segue.

I dati rilevati evidenziano la sovrastima degli effetti dell'azione di contenimento della rete scolastica operata dal decreto 15 marzo 1997, n. 176.

²² Il metodo di calcolo adottato è stato il seguente: assunti gli impegni di competenza come dato costituente la spesa, il dividendo è determinato dalla somma dei suddetti impegni relativi alle funzioni obiettivo e di primo o secondo livello corrispondenti ai quattro gradi di scuola più una quota degli impegni concernenti le rimanenti funzioni obiettivo (ad eccezione di "istruzione attraverso scuole non statali"), pari alla percentuale espressa da ciascun grado di scuola sul totale della spesa.

5.2 Il personale delle istituzioni scolastiche.

Il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche, che al 31 dicembre 1996 era pari a 1.057.425, al 31 dicembre 1997 è stato 1.038.875 con un decremento di 18.550 unità secondo un indice del 2%.

Il numero indicato va integrato per 9.102 unità di personale dell'Amministrazione scolastica centrale e periferica. Dati aggiornati (2 febbraio 1998 e conto annuale) per il corrente anno scolastico, tratti dai documenti ufficiali dell'Amministrazione, compongono il seguente quadro riepilogativo delle presenze in servizio.

Personale	Unità		Variazione	
	a.s. 1996-97	a.s. 1997-98	V.A.	%
Direttivi	12.057	11.269	-788	-0,065
Docenti	774.386	748.430	-25.956	-0,033
A.T.A.	138.347	136.044	-2.303	-0,02
Totale personale di ruolo	924.790	895.743	-29.047	-0,03
Docenti non di ruolo	64.154	66.661 ²³	+2.507	+0,04
Docenti religione	23.306	22.699	-607	-0,03
A.T.A. non di ruolo	13.878	16.792	+2.914	+21
Personale temporaneo ²⁴	31.297	36.962	+5.665	+0,18
TOTALE	1.057.425	1.038.857	-18.568	-0,02

Il personale di ruolo rappresenta circa l'86% del totale del personale, con una riduzione dell'1% rispetto alla 1996, conseguenziale all'incremento del personale non di ruolo.

Gli effetti dell'azione di contenimento della spesa avviato negli ultimi anni trovano riscontro nella consistenza del personale nelle sue diverse componenti, mentre le proiezioni curate dall'Amministrazione a fini di programmazione prevedono che il personale di ruolo raggiunga a fine 1998, 894.474 e a fine 1999, 891.781 unità²⁵.

²³ Per il corrente anno scolastico i docenti non di ruolo sono costituiti da 11.194 supplenti annuali e 55.467 supplenti fino al termine delle attività didattiche.

²⁴ Il dato ha valore solo convenzionale. Esso, infatti, - diversamente dagli altri dati esposti in questo prospetto - non indica un numero di unità effettivamente in servizio negli istituti scolastici, ma solo il numero figurativo di unità di personale espresso dalla divisione della spesa globale sostenuta nel 1997 per il personale temporaneo: 1.959 mld (somma degli impegni di competenza sui capitoli 1032 - 1035 - 1036) per l'importo della retribuzione media lorda annua unitaria, indicata nella relazione tecnica al ddl collegato alla legge finanziaria 1997: AC 2372 pag. 71 (53.006.000).

²⁵ I dipendenti degli enti locali addetti al servizio scolastico da una rilevazione curata dall'Amministrazione risultano 116.341 (88.500 dipendenti dei comuni e 27.841 delle province), essi sono attualmente retribuiti a carico dei bilanci degli enti locali, ma il disegno di legge A.C. 4754 - articolo 8 - già approvato dal Senato - ne prevede il trasferimento nei ruoli statali con la corrispondente riduzione delle assegnazioni finanziarie dello Stato a favore degli enti locali.

Le cessazioni dal servizio sono state al 1° settembre 1997, 43.001 con un decremento di 1.503 unità rispetto al 1996, così ripartite:

- per raggiunti limiti di età	17,53%	(1996, 16%);
- per dimissioni	71,25%	(1996, 75%);
- altre cause	11,21%	(1996, 8%).

Al fine di governare il fenomeno delle dimissioni anticipate era stato emanato il decreto legge 19 maggio 1997, n. 129, convertito con modificazioni nella legge 18 luglio 1997, n. 229. Esso è stato seguito dal decreto legge 3 novembre 1997, n. 375, successivamente decaduto e i cui effetti sono stati fatti salvi dall'articolo 63 della legge n. 449 del 1997. La stessa legge (articolo 59, comma 9) ha disposto che :

- il trattamento economico di pensione decorre dalla data di inizio dell'anno scolastico ove la maturazione del requisito di anzianità avvenga entro il 31 dicembre dell'anno;

- il personale che abbia presentato domanda di dimissioni entro il 15 marzo 1997 è collocato a riposo in due scaglioni negli anni scolastici 1998-1999 e 1999-2000. Hanno priorità i possessori dei requisiti richiesti per il 1998 e con maggiore età anagrafica. Inoltre ha titolo al pensionamento il personale in situazione di esubero fino alla concorrenza del soprannumero.

Tali misure comportano una minore spesa per l'anno 1998 pari a 225 mld.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato nella riunione del 24 aprile 1998 il regolamento per la semplificazione dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e trattamento di quiescenza del personale della scuola (n. 35, allegato 1 legge n. 59 del 1997).

In rapida sintesi si segnalano infine alcuni eventi di notevole rilievo che hanno riguardato la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale della scuola.

Come già ricordato, il decreto legislativo 6 marzo 1998, n. 59 ha conferito la qualifica dirigenziale ai capi degli istituti scolastici. Il provvedimento avrà una progressiva attuazione correlata all'avanzamento del processo di autonomia delle istituzioni scolastiche.

La Corte costituzionale con la sentenza 14-16 ottobre 1997 n. 309²⁶ ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio in ordine alla cosiddetta "privatizzazione" dell'impiego pubblico circa il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto scuola per la mancata possibilità di sottrarsi agli effetti vincolanti del contratto. La Corte ha riconosciuto che la nuova disciplina del pubblico impiego intende privilegiare il valore dell'efficienza della pubblica amministrazione recato dall'articolo 97 della Costituzione, nè può ritenersi violato l'articolo 39 poichè l'obbligo posto alle amministrazioni di osservare gli impegni assunti con il CCNL è finalizzato a garantire la parità di trattamento tra i dipendenti.

La Corte dei conti - Sezioni riunite, in applicazione dell'articolo 51, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 1993 ha certificato (delibera n. 13 del 18-25 febbraio 1998) l'attendibilità e la compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio degli oneri finanziari derivanti dall'accordo successivo, 5 novembre 1997, per la definizione dei parametri di valutazione e delle modalità di accertamento ai fini dell'anticipato passaggio tra una posizione stipendiale e l'altra e della quantità e tipologie dei destinatari, l'ammontare dei compensi annuali legati a specifiche competenze professionali ed alla qualità della prestazione, i criteri e parametri di valutazione.

Nell'occasione la Corte, rilevato come le quantificazioni dei costi dell'accordo esposte dall'Amministrazione restino ancorate esclusivamente ai dati previsionali posti a base del

²⁶ La successiva ordinanza 23-30 aprile 1998 n. 155 ha confermato in ordine ad un ulteriore giudizio i contenuti della sentenza n. 309/1997.

CCNL 4 agosto 1995, ha evidenziato la necessità di acquisire informazioni circa gli esiti delle gestioni pregresse delle risorse utilizzate per il finanziamento dei benefici economici concessi dal CCNL stesso.

5.3 L'amministrazione scolastica centrale e periferica.

Si è detto nei precedenti paragrafi dell'ampio processo di riforma che pervade il sistema scolastico, nell'anno 1997 gli assetti dell'Amministrazione centrale e periferica non ne sono risultati ancora coinvolti. Ciò se da un lato sottolinea un'incoerenza crescente del disegno organizzativo complessivo, dall'altro corrisponde alla successione dei tempi dell'azione di riordino stabilita dalla legge n. 59 del 1997:

1. definizione delle funzioni pertinenti alle regioni, agli enti locali, alle autonomie funzionali, allo Stato;

2. attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche;

3. nuovo assetto dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

La Corte auspica che il processo proceda speditamente e che si traduca in soluzioni agili e funzionali. In questa prospettiva si segnala la delicatezza, ai fini dell'efficace esercizio dell'azione di governo del sistema scolastico, della funzione di acquisizione dei dati e di ogni elemento informativo, che attualmente non risulta pienamente integrata con la gestione finanziaria delle risorse. Altro aspetto sul quale si richiama l'attenzione è lo snodo costituito dall'amministrazione periferica. Essa, nell'assetto delle autonomie, deve necessariamente ridimensionare il proprio ambito e convertirsi ad una funzione di supporto e di alimentazione di informazioni.

L'organico è rimasto invariato rispetto al 1996, cosicchè esso risulta costituito da 11.708 unità articolate come segue:

- a) dirigenti n. 890, di cui 520 ispettori tecnici;

- b) qualifiche funzionali n. 10.818.

Le unità in servizio al 31 dicembre 1997 sono state 9.102, di cui 624 dirigenti e 8.478 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Rispetto al 1996 i dipendenti in servizio sono diminuiti di 592 unità, 56 dirigenti e 536 appartenenti alle qualifiche funzionali. Gli indici percentuali di copertura dell'organico e di riduzione del personale in servizio sono pari, rispettivamente, a circa il 78% e a circa il 6%.

Il costo di questo personale è stato di circa 538 mld mentre il corrispondente costo del lavoro si è avvicinato ai 650 mld.

Nel luglio del 1997 il Ministro ha stipulato con il nuovo gestore individuato mediante una gara internazionale, un contratto di durata quadriennale relativo ai servizi informatici del sistema scolastico. Il costo ammonta a circa 630 mld al netto di IVA. Il contratto prevede una progressiva espansione dei servizi forniti sia in sede centrale che distribuiti sul territorio.

Il Servizio di controllo interno ha portato a compimento una ampia serie di indagini che hanno riguardato i locali e le attrezzature; i contratti; i compensi accessori; i procedimenti amministrativi; l'utilizzazione dei fondi dell'Unione europea; l'aggiornamento del personale dell'amministrazione centrale e periferica.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
DG1 Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento 1.3 Controllo interno 1.4 Valutazione del sistema scolastico	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Rapporti con i media 1.2.1 Ordinamenti didattici 1.2.2 Programmazione finanziaria 1.2.3 Tossicodipendenza, tabagismo, alcool, handicap 1.4.1 Ricerca, studi e sperimentazioni
DG3 Istruzione elementare DG4 Istruzione secondaria di 1° DG10 Scuola materna	2. Scuola materna e istruzione dell'obbligo	2.1 Scuola materna 2.2 Scuola elementare 2.3 Istruzione secondaria di primo grado 2.4 Attività sociale	2.1.1 Personale a tempo indeterminato 2.1.2 Personale a tempo determinato 2.1.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 2.1.4 Formazione ed aggiornamento 2.1.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche 2.2.1 Personale a tempo indeterminato 2.2.2 Personale a tempo determinato 2.2.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 2.2.4 Formazione ed aggiornamento 2.2.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche 2.3.1 Personale a tempo indeterminato 2.3.2 Personale a tempo determinato 2.3.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 2.3.4 Formazione ed aggiornamento 2.3.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche 2.4.1 Programmi speciali 2.4.2 Palestre e impianti sportivi
DG5 Istruzione classica, scientifica e magistrale DG6 Istruzione tecnica DG7 Istruzione professionale DG11 Istruzione artistica	3. Istruzione secondaria di secondo grado	3.1 Istruzione classica, scientifica e magistrale 3.2 Istruzione tecnica 3.3 Istruzione professionale	3.1.1 Personale a tempo indeterminato 3.1.2 Personale a tempo determinato 3.1.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.1.4 Formazione ed aggiornamento 3.1.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche 3.2.1 Personale a tempo indeterminato 3.2.2 Personale a tempo determinato 3.2.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.2.4 Formazione ed aggiornamento 3.2.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche 3.3.1 Personale a tempo indeterminato 3.3.2 Personale a tempo determinato 3.3.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.3.4 Formazione ed aggiornamento 3.3.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche