

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998**

INDICE**VOLUME III****TOMO II****POLITICA SOCIALE:**

Ministero della pubblica istruzione	<i>Pag.</i>	9
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	»	57
Appendice — La spesa pensionistica in Italia. I risultati del 1998 e le prospettive future	»	121
Ministero della sanità	»	153
Appendice — La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato	»	205
Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica	»	257

SETTORI PRODUTTIVI:

Ministero delle comunicazioni	»	319
Ministero per le politiche agricole	»	367
Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato	»	401
Ministero del commercio con l'estero	»	501

ASSETTO DEL TERRITORIO:

Ministero dei lavori pubblici	»	539
Ministero dei trasporti e della navigazione	»	591
Ministero per i beni e le attività culturali	»	655
Ministero dell'ambiente	»	719

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 *I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi*; 2.2.1 Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998; 2.2.2 La legge 23 dicembre 1998 n.448; 2.2.3 La legge 15 marzo 1997 n.59 e l'autonomia scolastica; 2.2.4 La legge 20 gennaio 1999 n.9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico; 2.2.5 Il decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112; 2.2.6 Le esperienze operative nell'autonomia delle istituzioni scolastiche; 2.2.7 Direttive ministeriali- leggi di interesse e disegni di legge in fase avanzata.
 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*; 3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità; 3.2.3 La classificazione per categorie economiche; 3.2.4 Le spese secondo altre classificazioni
 4. Il prodotto scolastico e la sua valutazione.
 5. La spesa per supplenze.
 6. Gli indicatori finanziari di valutazione delle politiche scolastiche: i risultati delle prime indagini svolte dagli organi di controllo interno.
 7. Organizzazione dei servizi e del personale. 7.1 *Le prospettive istituzionali*; 7.2 *Le maggiori componenti del sistema scolastico*; 7.3 *Il personale delle istituzioni scolastiche*; 7.4 *L'amministrazione centrale e periferica*; 7.5 *L'attività contrattuale*; 7.6 *Principali esiti dell'attività di controllo della Corte.*

1. Sintesi e conclusioni- profili evolutivi

Il sistema scolastico è caratterizzato da profonde trasformazioni in tutti i livelli formativi.

I disegni di riforma sono stati già avviati con provvedimenti legislativi attuativi emanati nello scorso esercizio, quali la legge n.59 del 1997 per l'autonomia scolastica, la legge n.127 del 1997 per l'autonomia didattica dell'università, e la legge n.196 del 1997 per la formazione professionale.

La spesa pubblica per l'istruzione, secondo dati riportati nella relazione sulla situazione economica del Paese per il 1998, è stata quasi di 90.000 miliardi: in rapporto al PIL si colloca in un rapporto oscillante tra il 4 ed il 5%. La spesa complessiva statale per l'istruzione è stata di circa 68.000 miliardi: quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha di poco superato i 60.000 miliardi. Rispetto alla spesa pubblica totale l'incidenza della spesa per l'istruzione è inferiore al 9%. Di essa circa l'80% è dovuta ad oneri per il personale, con la conseguenziale influenza delle politiche gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione-composizione delle classi ed articolazione delle cattedre -, alla gestione delle supplenze, al turn over, alle politiche salariali. La spesa avviene per circa il 70% avviene a livello centrale e per il 30% in periferia (regioni, province, comuni)¹.

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati circa 7,6 milioni di giovani.

La suddivisione per livelli di istruzione ha subito continue modificazioni negli ultimi anni in conseguenza degli andamenti demografici con la conseguente revisione della rete scolastica, alla quale deve aggiungersi l'aumento della propensione al proseguimento degli studi e ad una loro maggiore regolarità in conseguenza del minor numero di abbandoni e di bocciature.

Il rapporto alunni per classe è in lieve, costante, ascesa come effetto del faticoso processo di ristrutturazione (secondo dati forniti dal Ministero: 23.13 per la scuola materna, 18 per la scuola elementare, 20.63 per scuola secondaria di primo grado e 22.25 per la scuola secondaria di secondo grado).

¹ Come è noto lo Stato sostiene gli oneri per i docenti ed in parte per il personale non docente, nonché per le attrezzature e per il funzionamento. A carico degli enti locali sono gli oneri per le strutture edilizie, per alcuni servizi (quali mensa, trasporto), per il personale ausiliario, per il personale non docente di alcuni livelli ed indirizzi di scuola, nonché la gestione del diritto allo studio.

Il rapporto alunni per docente, secondo recenti dati forniti dal Ministero, permane su livelli elevati: 11,29 per la scuola materna, 9,73 per la scuola elementare, 8,51 per la scuola secondaria di primo grado e 9,34 per la scuola secondaria superiore.

Sul piano della valutazione dei risultati del sistema scolastico può constatarsi che esso ha realizzato miglioramenti nei livelli di scolarizzazione e nel conseguimento dei traguardi formativi, anche se rimangono alcuni aspetti problematici, quali la dispersione scolastica con utilizzo non ancora ottimale di risorse finanziarie ed umane.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, l'indice di non raggiungimento del primo traguardo formativo è intorno al 5% per gli alunni della scuola dell'obbligo. Per la scuola secondaria superiore la rilevante incidenza dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di bocciati al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali, determina un tasso complessivo degli abbandoni pari al 7% degli alunni.

Il settore dell'istruzione è destinato a subire profondi mutamenti in relazione ai riassetti organizzativi conseguenti alla riforma previsti dagli articoli 11 e 12 della legge 15 marzo 1997 n.59 ed all'attuazione del processo di affidamento alle regioni di compiti nel medesimo settore, di cui al d.lgs n.112 del 31 marzo 1998.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi

E' proseguita nel 1998, in un processo fortemente evolutivo, la riforma del sistema scolastico che sta portando a profondi mutamenti in alcuni suoi aspetti salienti, i cui effetti potranno essere colti solo nella gradualità applicativa nel corso dei prossimi anni. Precisi indirizzi programmatici ed obiettivi sono stati delineati in provvedimenti normativi approvati nel corso del 1998.

Essi in particolare sono stati esposti nei documenti di programmazione economica e finanziaria: nei diversi provvedimenti normativi, quali le leggi finanziarie e provvedimenti legislativi collegati; nelle direttive ministeriali.

Sinteticamente gli obiettivi possono essere riassunti in: a) avvio del processo di realizzazione di autonomia degli istituti; b) forme di incentivazione dei docenti; c) controllo dei risultati dell'apprendimento e della qualità dell'insegnamento.

Nel corso del 1998 i principali interventi normativi hanno riguardato l'organizzazione scolastica (legge n.340), l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi di istituto (legge n.59), il dimensionamento ottimale delle scuole (D.P.R. n.233) e la disciplina degli esami di Stato (D.P.R. n.323).

Vanno altresì ricordati i riferimenti contenuti nel "patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", siglato il 22 dicembre 1998, con cui il Governo si è impegnato a presentare prima del DPEF 2000-2002 un Piano pluricennale delle attività, dei tempi e delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi di riforma e modernizzazione del sistema di istruzione, della formazione professionale e della ricerca, nel quadro di una integrazione tra i diversi livelli di istruzione e formazione.

2.1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria

Il DPEF 1998-2000 ha previsto, nel quadro del più ampio processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche avviato con le leggi n.59 e n.127 del 1997, l'attuazione di specifiche innovazioni del sistema scolastico con due obiettivi finali: la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici; l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

In tale quadro è prevista l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche che dovrebbe accompagnare la costruzione del sistema pubblico integrato e la riforma dei cicli scolastici.

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

Gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione sono, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

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

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n.9 a partire dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad una incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia scolastica, le offerte

formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale

2.2 I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretizzati nell'azione governativa del 1998.

2.2.1. Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998.

Gli indirizzi programmatici delineati nel DPEF 1998- 2000 sono stati recepiti in norme dell'ordinamento scolastico con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997 n.449), mentre la legge finanziaria (legge 27 dicembre 1997 n.450) recava per il 1998 accantonamenti, nei fondi speciali di parte corrente, destinati al finanziamento dei provvedimenti legislativi per 499,5 miliardi.

Le principali misure disposte dalla legge n.449 del 1997 (articolo 40 commi da 1 a 13) si riferiscono a:

- a) la determinazione di criteri per la riduzione del personale della scuola, ivi compresi i supplenti annuali e temporanei. La concreta adozione delle misure con riferimento agli organici funzionali di istituto, alla formazione delle cattedre e delle classi ed al contenimento delle supplenze di breve durata è stata demandata al Ministro della pubblica istruzione che con propri decreti, sentite le competenti commissioni parlamentari, avrebbe individuato i criteri e le modalità per il raggiungimento delle finalità predette;
- b) la possibilità per le istituzioni scolastiche, anche in vista dell'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia di cui all'art.21 della legge 15 marzo 1997 n.59, di stipulare contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività ed insegnamenti, non sostitutivi di quelli curriculari, per sperimentazioni didattiche e ordinamentali, per l'ampliamento dell'offerta formativa e per l'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) intese tra Stato e regioni per la realizzazione nelle istituzioni scolastiche, nel quadro del sistema formativo integrato e della programmazione regionale dell'offerta formativa, di corsi di formazione superiore non universitaria diretti ad incrementare la preparazione tecnico-professionale dei giovani diplomati, anche mediante la costituzione di forme associative con altri soggetti del territorio ed utilizzando le risorse poste a disposizione dall'Unione europea, dalle regioni, dagli enti locali e dalle altre istituzioni pubbliche e private;

d) la determinazione della dotazione organica di insegnanti di sostegno per l'integrazione degli alunni handicappati nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali nella provincia, nonché la revisione dei criteri di determinazione degli organici del personale amministrativo, tecnico, ausiliario delle scuole;

e) il riconoscimento alle singole istituzioni scolastiche dei compiti decisionali di carattere organizzativo, amministrativo e gestionale che assicurino efficacia e funzionalità alle prestazioni di servizi, consentendo di affidare in appalto, anche in forme consortili, i servizi di pulizia dei locali scolastici e loro pertinenze;

f) l'abolizione dei compensi giornalieri ai componenti delle commissioni di esami di licenza media.

Altre disposizioni hanno avuto ad oggetto la precedenza nei conferimenti delle supplenze, l'indizione di procedure concorsuali di reclutamento per insegnamenti di particolare necessità e per ambiti disciplinari comprensivi di insegnamenti impartiti in più scuole ed istituti di diverso grado ai quali si può accedere con il medesimo titolo di studio, nonché la validità di graduatorie concorsuali.

Questo complesso di misure avrebbe prodotto, secondo le previsioni, riduzioni di spesa pari a 442, 1.232 e 977 miliardi, rispettivamente, per il 1998, 1999 ed il 2000 (articolo 40, comma 6, legge n.449 del 1997), al netto dei risparmi di spesa destinati al finanziamento dei fondi di istituto per la retribuzione accessoria del personale, finalizzata al sostegno delle attività e delle iniziative connesse all'autonomia delle istituzioni scolastiche (previsti nella misura di 1.110 miliardi nel 1999 e 1.260 miliardi nel 2000).

I provvedimenti attuativi delle misure ora indicate sono stati emanati il 24 luglio 1998 (decreti interministeriali numeri 330 e 331).²

Essi indicano: gli organici del personale della scuola al 31 dicembre 1997; la riorganizzazione della rete scolastica; la formazione delle classi; gli organici del personale direttivo, docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario; la determinazione dei posti per attività di sostegno.

Gli interventi sono volti a determinare gli obiettivi di contenimento della spesa previsti dall'art.40 della legge 27 dicembre 1997 n.449. In particolare, è prevista una riduzione, nella

² Pubblicati nel s.o. alla G.U. n.189 dell'11 novembre 1998. Essi sono stati integrati con il D.P.R. 18 giugno 1998 n.233 concernente il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e gli organici funzionali di istituto e con il decreto interministeriale n.334 del 28 luglio 1998 riguardante i criteri e le modalità per la programmazione delle assunzioni con rapporto a tempo indeterminato del personale direttivo, docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario.

misura del 3%, del numero dei dipendenti del comparto scuola, ivi compresi i docenti di sostegno ed escluse le supplenze brevi e saltuarie, fino all'anno scolastico 2000/2001: per quanto riguarda l'anno scolastico 1998/1999 è prevista una riduzione delle unità di personale da 995.451 a 979.665. Le tabelle allegate al decreto n.330 evidenziano un forte decremento per la scuola media (- 6.077 unità di personale), per la scuola secondaria superiore (- 4.864 unità di personale) e, in misura minore, per la scuola elementare (- 878 unità di personale), per il personale ATA (- 3.398 unità di personale) e un contenuto aumento nella scuola materna (+ 634 unità di personale).

Occorre tenere presente che la disposizione di cui all'art.40 della legge n.449 del 1997, prevedendo riduzioni del numero massimo di alunni per classe in ragione delle particolari situazioni delle zone interessate, non dovrebbe consentire l'incremento del numero degli alunni per classe, raggiungibile tuttavia con la soppressione di scuole e l'accorpamento di classi, e di conseguenza con la riduzione degli organici.

L'art.11 dell'ordinanza ministeriale 30 aprile 1998 n.208 ha ridotto le possibilità di assunzioni di personale a tempo determinato subordinandole all'utilizzazione del personale di ruolo in soprannumero ovvero dei docenti titolari della stessa scuola, purché disponibili, anche per materie affini.

Inoltre, secondo il contratto collettivo nazionale relativo all'utilizzazione del personale in soprannumero o comunque senza sede di titolarità, che consente l'utilizzazione su posti di insegnamento vacanti o di fatto disponibili, dei docenti in soprannumero o comunque appartenenti a classi di concorso con esubero di personale, in base ai titoli di studio c/o professionali posseduti.

Un'analisi per tutti gli ordini di scuole circa l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati con le citate disposizioni ora indicate relative alle componenti del sistema scolastico e del personale in servizio, è svolta nel successivo paragrafo 7. In ogni caso, la concreta applicazione delle misure di riduzione sopra citate, con riferimento agli organici effettivi, al numero degli alunni e delle classi, potrebbe comportare nei prossimi esercizi le previste riduzioni di spesa.

Deve tuttavia porsi in evidenza che nell'anno scolastico 1997/1998, rispetto alle previsioni del decreto interministeriale n.176 del 15 marzo 1997, risultano, secondo dati del sistema informativo del Ministero, sopresse in meno 110 unità scolastiche, che rappresenta circa il 33% dell'intera previsione di contrazione delle istituzioni scolastiche nel settore della scuola secondaria di primo grado. Tale risultanza è tanto più significativa in correlazione alla diminuzione della popolazione scolastica interessata.

Propedeutica al conseguimento degli obiettivi fissati dalla legge n.449 del 1997 è la riduzione del personale precario, e precisamente di 22.650 unità del numero dei supplenti annuali e temporanei fino al termine delle attività didattiche e degli insegnanti di religione cattolica.

A favore della riduzione del ricorso a supplenze annuali o temporanee fino al termine dell'attività didattica potrebbe essere la saturazione, con personale a tempo indeterminato, degli organici del personale docente nelle scuole materne, elementari e medie, conseguente alle disposizioni limitative dei pensionamenti anticipati contenute nella stessa legge n.449 del 1997.

Dalle risultanze finali dell'esercizio 1998 tale obiettivo non appare conseguito: infatti, la spesa per supplenze è risultata incrementata soprattutto per quelle temporanee fino al termine dell'attività didattica secondo un meccanismo di formazione del precariato che risulta complesso e non commisurabile in relazione alle peculiarità del sistema scolastico.

2.2.2 La legge 23 dicembre 1998 n.448.

Con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge 23 dicembre 1998 n.448) sono state previste alcune modifiche all'art.40 della legge 27 dicembre 1997 n.449 che hanno riguardato in particolare il settore del sostegno:

- a) la ridefinizione da parte del Ministro, con apposito decreto, dei criteri e delle modalità di costituzione delle classi che accolgono alunni handicappati;
- b) il mantenimento della dotazione di personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica.

Altre disposizioni hanno riguardato il contingente di 500 unità di personale docente e dirigente scolastico utilizzabile presso l'amministrazione scolastica centrale e periferica, la partecipazione del personale docente, direttivo ed ispettivo tecnico a commissioni di concorso, a convegni e congressi, corsi di specializzazione e perfezionamento presso gli istituti di istruzione secondaria superiore.

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

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