

Gli effetti di tale provvedimento anche con riferimento agli effetti finanziari sulla gestione potranno essere valutati dal prossimo esercizio.

2.2.3 La legge 15 marzo 1997 n.59 e l'autonomia scolastica.

Nel corso del 1998 ha subito un'ulteriore accelerazione il processo di evoluzione del quadro normativo, nel cui contesto si colloca il sistema scolastico, di riordinamento delle strutture pubbliche, anche mediante l'utilizzo dello strumento della delega legislativa.

Va ricordato, in proposito, che l'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n.59 aveva previsto la progressiva attribuzione alle istituzioni scolastiche delle funzioni dell'amministrazione centrale e scolastica periferica in materia di gestione del servizio di istruzione, residuando alla predetta amministrazione i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato.

L'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche presuppone requisiti dimensionali idonei a garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione tenendo anche conto delle particolari situazioni territoriali o ambientali ed in relazione alla tipologia dei settori di istruzione.

Con D.P.R. n.233 del 19 giugno 1998 è stato emanato il regolamento, previsto dall'art.21 della legge n.59 del 1997, concernente il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e gli organici funzionali di istituto; in applicazione di tale decreto legislativo è stato emanato il decreto ministeriale 24 luglio 1998.

Gli effetti di tale normativa di accompagnamento e di introduzione dell'autonomia scolastica saranno concretamente visibili nell'anno scolastico 1998- 1999, ma già sono in corso iniziative che incidono anche indirettamente sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico.

Per la sperimentazione dell'autonomia scolastica, disciplinata con decreto ministeriale n.251 del 29 maggio 1998, è intervenuto il sostegno finanziario previsto dalla legge 18 dicembre 1997 n.440; di essa si parlerà più ampiamente nel successivo paragrafo 2.2.6.

Con D.P.R. dell'8 marzo 1999 è stato emanato un regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche: per tale regolamento la Sezione del controllo nell'Adunanza del 27 maggio 1999 ha ricusato la registrazione per una serie di argomentazioni che vengono esposte nel successivo paragrafo 7.6.

2.2.4 La legge 20 gennaio 1999 n.9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico.

L'elevamento dell'obbligo scolastico costituisce uno degli obiettivi primari della riforma del sistema istruzione nel quadro delle iniziative dirette al miglioramento della qualità dell'offerta formativa.

Con la legge 20 gennaio 1999 n.9 è stato previsto che, con decorrenza dall'anno scolastico 1999-2000, l'obbligo scolastico è elevato da otto a dieci anni e che, fino all'approvazione del riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione abbia durata novennale, con la previsione dell'estensione successiva fino al diciottesimo anno di età per il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale.

Per coloro che hanno adempiuto all'obbligo di istruzione è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale. A conclusione del periodo di istruzione obbligatoria, nel caso di mancato conseguimento del diploma e previo accertamento dei livelli di apprendimento, di formazione e di maturazione, è previsto il rilascio di una certificazione che attesti l'adempimento dell'obbligo scolastico e che ha valore di credito formativo.

Per il monitoraggio della concreta applicazione delle nuove disposizioni in tema di obbligo scolastico il Ministro dovrà integrare con appositi regolamenti le norme riguardanti la relativa vigilanza.

Per le province autonome di Trento e Bolzano è previsto che possano disciplinare, in attesa del generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'elevamento dell'obbligo di istruzione adottando soluzioni coerenti con i propri ordinamenti, purché garantiscano l'insegnamento delle materie fondamentali comuni negli istituti secondari superiori e siano coerenti con le finalità di consentire il conseguimento al diciottesimo anno del diploma di scuola secondaria superiore, tenendo conto delle disposizioni previste nell'art.1, comma 20, della legge 15 marzo 1997 n.59.

In attesa dell'emanazione di tali regolamenti è stato previsto il rifinanziamento per un triennio del fondo di cui all'art.4 della legge n.440 del 1997 per le iniziative di sperimentazione dell'autonomia didattica ed organizzativa.

2.2.5 Il decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112.

Con il decreto legislativo n.112 del 1998 (articoli 135- 139) sono state assegnate la titolarità e la disciplina delle potestà amministrative in ordine alla programmazione e alla gestione del servizio scolastico.

In particolare, spettano allo Stato la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; la valutazione del sistema scolastico; la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche.

Alle Regioni ad autonomia ordinaria sono delegate le funzioni di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione della rete scolastica; la suddivisione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; la determinazione del calendario scolastico; i contributi alle scuole non statali; le attività promozionali.

Le deleghe di funzioni alle Regioni stesse saranno attuate dal secondo anno scolastico immediatamente successivo all'emanazione del regolamento, non ancora avvenuta, di riordino delle strutture dell'amministrazione centrale e periferica, previsto dall'articolo 7 della legge n.59 del 1997.

Residuano comunque allo Stato le funzioni amministrative relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.

Sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di istruzione, i compiti riguardanti l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole; la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; i servizi di supporto al servizio di istruzione per gli alunni handicappati; il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature; la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; le attività promozionali relative ai compiti attribuiti; la costituzione, i controlli e la vigilanza sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

E' essenziale il rispetto del termine previsto per l'emanazione del provvedimento legislativo n.112 del 1998.

2.2.6 Le esperienze operative nell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con la legge n.440 del 1997 è stato istituito un fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi destinato ad una serie di finalità definite per il 1998 dalla direttiva n.238 del 19 maggio 1998:

- a) la piena realizzazione dell'autonomia scolastica;
- b) la formazione del personale scolastico legata all'autonomia;
- c) lo sviluppo della formazione continua e ricorrente;
- d) le iniziative post- secondarie e la formazione tecnica superiore;

d) gli interventi perequativi per integrare gli organici provinciali;

c) la valutazione dell'efficienza del sistema scolastico ed il monitoraggio degli interventi.

Per il 1998, primo anno di applicazione della predetta disposizione, la dotazione del fondo è stata di 500 miliardi.

Nella circolare n.239 del 18 maggio 1998, che ha diramato la predetta direttiva, sono state date indicazioni operative per l'attuazione, a livello di istituzioni scolastiche, delle priorità riferite alla "piena realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, l'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, l'introduzione della seconda lingua comunitaria nelle scuole medie" e alle "iniziative di formazione e di aggiornamento riferite a tutte le componenti della scuola legate al processo di diffusione della cultura dell'autonomia scolastica nonché all'introduzione delle nuove tecnologie".

Per quanto concerne la piena realizzazione dell'autonomia scolastica il Ministero ha previsto una spesa complessiva di 218 miliardi, dei quali 19,3 destinati all'amministrazione centrale e 198,7 miliardi a quella scolastica periferica. Tali ultime risorse sono state assegnate alle scuole secondo i parametri oggettivi indicati nella circolare n.239 del 1998 per il finanziamento delle sperimentazioni relative agli specifici ambiti di cui all'art.1 del decreto ministeriale n.251 del 29 maggio 1998 che ha autorizzato in via transitoria un programma nazionale diretto a consentire alle istituzioni scolastiche di attivare per il 1998 una serie di iniziative su diversi aspetti dell'organizzazione scolastica. Nella quota di 198,7 miliardi sono compresi 40 miliardi per le iniziative complementari integrative destinate agli studenti delle scuole secondarie superiori, nonché 10 e 33 miliardi destinati, rispettivamente, alla sperimentazione dell'insegnamento della seconda lingua comunitaria nella scuola elementare³ ed in quella secondaria di primo grado.

I 19,3 miliardi destinati all'amministrazione centrale sono stati destinati per iniziative nazionali in funzione dell'autonomia scolastica: 5 miliardi per la realizzazione di 175 iniziative (progetto "F.Gioia") nell'ambito delle spese per l'orientamento universitario; 2,6 miliardi per l'attivazione di un processo di comunicazione trasparente tra scuole e Ministero con tutti i soggetti interessati al processo di rinnovamento; 1 miliardo per il progetto nazionale "il 900 e la memoria" destinato alle scuole secondarie superiori per ricordare la promulgazione delle leggi

³ Tale sperimentazione consiste essenzialmente nell'introduzione di due aspetti innovativi dell'insegnamento volto a privilegiare l'aspetto comunicativo su quello grammaticale e sintattico; il secondo volto all'introduzione di sistemi di certificazione delle competenze degli insegnanti e degli apprendimenti acquisiti dagli alunni alla fine del corso degli studi. Le direttive per l'utilizzazione delle relative risorse (10 miliardi) sono state dettate con la circolare n.410 del 9 ottobre 1998. Inoltre, sono stati utilizzati (impegni) 5 miliardi per la formazione dei docenti di lingua straniera.

razziali in Italia: 1,2 miliardi per il progetto pilota Città di Catania diretto a finanziare interventi di formazione di base e pre-professionale rivolti a giovani e adulti in condizioni di disagio; 1,5 miliardi per interventi perequativi nelle scuole legalmente riconosciute; 3,5 miliardi per le attività dei centri territoriali di supporto ai nuclei per l'autonomia scolastica costituiti presso i Provveditorati agli studi; 3 miliardi assegnati ai Provveditori per il finanziamento di progetti sperimentali di integrazione di alunni con handicap; 1,5 miliardi per interventi a favore degli alunni capaci.

Per la formazione e l'aggiornamento legate al processo di autonomia sono stati previsti 98 miliardi, dei quali 60 miliardi destinati ai Provveditori agli studi per finanziare i fabbisogni formativi indicati nei progetti per l'autonomia e 38 miliardi al finanziamento delle iniziative dell'amministrazione centrale per la formazione e l'aggiornamento.⁴

Gli altri finanziamenti sono stati destinati allo sviluppo della formazione continua e ricorrente (23 miliardi), all'istruzione e formazione tecnica superiore (40 miliardi)⁵, ad interventi perequativi diretti ad integrare gli organici provinciali (100 miliardi).

Infine, 21 miliardi sono stati destinati alla valutazione dell'efficienza del sistema scolastico, per individuare le soluzioni più efficaci e meritevoli di diffusione e implementazione, ed al monitoraggio degli interventi previsti dalla stessa legge n.440 del 1997. Il progetto di monitoraggio nazionale delle sperimentazioni dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata affidato alla Biblioteca di Documentazione Pedagogica (sulla configurazione dei progetti sperimentali) e agli IRRSAE (sulla concreta attuazione dei progetti e sul differenziale qualitativo), ed un apposito comitato paritetico segue l'attività di monitoraggio, le cui risultanze saranno disponibili nel corso del presente anno.

2.2.7 Direttive ministeriali- leggi di interesse e disegni di legge in fase avanzata.

Come direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione da attuare nel 1998, con l'indicazione dei criteri e delle priorità cui attenersi (articolo 14 del d.lgs n.29 del 1993) è stata confermata la n.331 del 28 maggio 1997 riferita al precedente esercizio.

⁴ 4 miliardi per il "Progetto nazionale comunicazione giovani". 1 miliardo per spese relative alla rivista ITER, 3,7 miliardi per attività di formazione, aggiornamento, produzione di materiali e servizi per le scuole, monitoraggio, 3,5 miliardi per la formazione e l'aggiornamento dei docenti di storia, 2 miliardi per spese di formazione riferite a convenzioni con enti culturali e scientifici, 3 miliardi per iniziative di formazione destinate alla realizzazione dell'autonomia scolastica, 4 miliardi per iniziative di formazione per i nuovi esami di Stato, 0,3 miliardi per finanziare il protocollo d'intesa tra Ministero e comune di Reggio Emilia per un programma finalizzato al miglioramento qualitativo nella scuola materna.

⁵ Nel corso del 1998 è stato approvato, con una procedura che ha coinvolto la conferenza dei Presidenti delle regioni e le parti sociali, un documento di base sulla riorganizzazione ed il potenziamento della Formazione tecnica professionale superiore integrata della Conferenza Stato- Città ed autonomie locali del 9 luglio 1998.

Tale direttiva non offre particolari spunti in quanto non indica specifici programmi ed obiettivi rivolti ai dirigenti amministrativi, esponendo, invece, gli orientamenti del Ministro sull'azione di riforma del sistema scolastico.

Si richiama, in proposito, quanto già espresso dalla Corte in sede di 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.

L'esigenza di uno specifico documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi, è strumentale per la verifica dell'effettivo conseguimento di quelli normativamente prefissati.

Rimangono, così, gli obiettivi fissati da provvedimenti amministrativi applicativi di specifiche disposizioni normative, quali quelle dirette all'attuazione del piano di razionalizzazione della rete scolastica: nell'ambito di tali provvedimenti ha costituito obiettivo prefissato il ridimensionamento delle istituzioni scolastiche secondo le indicazioni previste nei decreti interministeriali nn. 176- 177 e 178 del 15 marzo 1997.

La nota premessa alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione non presenta i contenuti di una nota politica quali indicati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 468 del 1978: ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica in coerenza con gli indirizzi della legge n. 59 del 1997 e, soprattutto, dell'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota, accanto all'esposizione dei consueti dati contabili, reca una chiara indicazione degli obiettivi strategici verso i quali il Ministero si orienta: elevamento dell'obbligo scolastico, riordino dei cicli scolastici, autonomia scolastica, sviluppo di offerte integrative ed aggiuntive, integrazione istruzione/formazione, sistema nazionale di valutazione e certificazione. Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti circa il livello dei servizi e degli interventi. Non sono stati elaborati ed esplicitati indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati.

Nel corso del 1999 è stata emanata la direttiva generale per il predetto esercizio, con qualche innovazione rispetto a quanto prima indicato: in proposito si richiamano le osservazioni già espresse dalla Corte al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico- amministrativo per l'esercizio finanziario 1998. In particolare, si richiama l'attenzione sull'esigenza di indicazioni

comprehensive dei tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi, della fissazione delle priorità e della definizione degli indicatori per valutare il livello di conseguimento dei risultati attesi dalla programmazione e indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Tra le leggi di interesse emanate nel corso del 1998 si segnala la n.296 del 3 agosto 1998⁶, riguardante gli organismi internazionali e gli istituti di cultura all'estero: con essa è prevista la possibilità di assegnazione alle istituzioni culturali all'estero per l'insegnamento nei corsi di lingua italiana dei docenti delle scuole secondarie di cui all'art.639 del d.lgs 16 aprile 1994 n.297. Nella stessa legge è previsto l'affidamento ai direttori degli istituti italiani di cultura all'estero di stipulare contratti a termine, di durata annuale, e rinnovabili per un ulteriore anno, con giovani laureati, reclutati secondo procedure concorsuali, per l'affidamento di corsi di lingua italiana.

In materia di gestione degli istituti culturali all'estero si ricorda la deliberazione n.59 del 7 febbraio 1997 della Sezione del controllo nella quale, con riferimento agli istituti di cultura di Parigi, Londra e New York, sono state rilevate situazioni di appesantimento amministrativo-contabile e di inadeguatezza del ruolo ministeriale in termini di programmazione e di monitoraggio; in particolare, nella predetta deliberazione è stata richiamata l'urgenza di provvedere ad una razionale ripartizione dei compiti di assistenza scolastica alla comunità italiana all'estero in rapporto agli interventi propri dell'area culturale, diretti al coinvolgimento delle popolazioni locali nell'area dell'italianità. Infine, sono stati segnalati l'inadeguatezza della vigilanza ministeriale sugli istituti in questione e la mancanza di dati ufficiali dei controlli interni che rendono problematico lo svolgimento dei compiti di analisi affidati alla Corte ai sensi dell'art. 3 della legge n.20 del 1994.

Nel mese di gennaio 1999, ottenuta l'approvazione parlamentare, sono state promulgate due importanti leggi.

La prima (legge 14 gennaio 1999 n.4) reca, tra l'altro, disposizioni dirette a salvaguardare la continuità del servizio di mensa per il personale insegnante, dipendente dallo Stato, impegnato nella vigilanza ed assistenza degli alunni durante la refezione scolastica. Con tale legge vengono assicurati contributi statali a favore degli enti locali per il finanziamento del servizio di mensa scolastica a favore degli insegnanti impegnati nel servizio di assistenza, e ciò al fine di alleggerire l'onere finanziario che annualmente grava sugli enti stessi e per garantire la

⁶ In materia di trattamento economico per il personale in servizio all'estero si ricorda il decreto legislativo n.62 del 27 febbraio 1998, attuativo dell'articolo 1, commi 138- 142, della legge n.662 del 23 dicembre 1996.

funzionalità del servizio medesimo che si rivela come essenziale nell'organizzazione del nuovo sistema scolastico, specialmente per la scuola elementare.

L'altra legge è la n.9 del 20 gennaio 1999 che eleva l'obbligo di istruzione da 8 a 10 anni. La dotazione finanziaria ammonta a 179,5 miliardi per l'anno 1998, 221,5 miliardi per il 1999 e 153,3 miliardi per il 2000. Le risorse sono destinate al conseguimento di una serie di obiettivi significativi nel quadro della revisione del sistema scolastico, quali il "credito formativo" del percorso didattico ed educativo svolto, l'autorizzazione alla sperimentazione dell'autonomia didattica e organizzativa in attesa dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art.21 della legge 15 marzo 1997 n.59, l'estensione agli alunni portatori di handicap delle disposizioni relative all'integrazione scolastica nella scuola dell'obbligo, la promozione di iniziative formative nell'ultimo anno dell'obbligo.

Inoltre, con legge 3 maggio 1999 n.124 sono state approvate disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, con le quali sono disciplinate modalità di immissioni in ruolo del personale docente, non docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario. In particolare, con l'art.8 della predetta legge è posto alle dipendenze statali il personale A.T.A degli istituti e scuole, già dipendente dagli enti locali, secondo modalità da stabilire di raccordo con il Ministero dell'interno.

Sono stati, inoltre, emanati alcuni regolamenti di particolare interesse:

- D.P.R. 24 giugno 1998 n.249: regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, nel quale sono codificati i loro diritti e doveri nell'ambito della comunità scolastica,
- D.P.R. 23 luglio 1998 n.323: regolamento per la disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, ai sensi dell'art.1 della legge 10 dicembre 1997 n.425: tra l'altro è prevista l'attribuzione agli alunni, secondo il merito, un punteggio per l'andamento degli studi c.d. "credito scolastico" che si aggiunge ai punteggi attribuiti in sede di esame;⁷

⁷ Sempre in tema di disciplina degli esami di Stato sono stati emanati i seguenti regolamenti ministeriali:

a) 18 settembre 1998 n.356 e n.357 concernenti le modalità di svolgimento delle prove scritte degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 1998- 1999;

b) 18 settembre 1998 n.358 per la costituzione delle aree disciplinari finalizzate alla correzione delle prove scritte ed all'espletamento del colloquio, negli stessi esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore

c) 18 settembre 1998 n.359 recante modalità e termini per l'affidamento delle materie ai membri esterni e per la nomina e per la designazione dei componenti nei predetti esami di Stato.

- D. P.R. 28 aprile 1998 n.351: regolamento per la semplificazione, ai sensi dell'art.20, comma 8, della legge 15 marzo 1997 n.59, dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola;
- D..P.R. 2 marzo 1998 n.157: regolamento attuativo dell'art.1, comma 20, della legge 28 dicembre 1995 n.549, concernente l'aggregazione di istituti scolastici di istruzione secondaria superiore.

Inoltre, con decreto legislativo 6 marzo 1998 n.59 è stata dettata la disciplina, ai sensi dell'art.21, comma 16, della legge 15 marzo 1997 n.59, della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche con la previsioni di compiti ispirati a criteri di efficienza ed efficacia formative.

Le iniziative propositive del Governo si sono concretate in un organico complesso di disegni di legge presentati alle Camere, alcuni dei quali in fase avanzata di discussione parlamentare: tra di essi si segnalano:

- 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 della formazione (A.S. 2741);
- il disegno di legge riguardante la riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale d'arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati (A.S. 2881).

3. Analisi dei risultati della gestione

3.1 La gestione finanziaria e contabile

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 59.823 miliardi relativi alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 60.676 miliardi, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 853 miliardi ed esprime un incremento di circa l'1.4% (0,12% nel 1997).

Lo scostamento è da riferire principalmente alle risorse aggiuntive destinate ai seguenti centri di responsabilità:

	V.A.	%
Servizi generali	+466	+44
Istruzione secondaria di primo grado	+350	+2

Istruzione classica	+271	+5
Istruzione professionale	+194	+3

Di segno opposto è stato l'andamento dei centri di responsabilità della scuola elementare, dell'istruzione tecnica e della scuola materna, che in corso d'anno hanno subito una riduzione delle disponibilità, rispettivamente pari a 371, 443 e 32 miliardi.

Rispetto al 1997- stanziamenti definitivi pari a 60.321 miliardi- le disponibilità finanziarie per il 1998 sono rimaste sostanzialmente invariate (+ 149 miliardi).

Nella tavola 1 che viene di seguito riportata si espone, secondo la classificazione per categorie, l'evoluzione delle previsioni circa gli stanziamenti secondo cinque momenti essenziali: disegno di legge di bilancio a legislazione vigente- 31 luglio dell'anno precedente a quello di riferimento;

1. bilancio a legislazione vigente al 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento;
2. legge di bilancio al 1 gennaio dell'anno di riferimento;
3. previsioni di bilancio aggiornate al mese di novembre;
4. rendiconto al 31 dicembre dell'anno di riferimento (previsioni definitive).

Esse consentono di valutare l'attendibilità delle previsioni di spesa nell'ultimo triennio e di analizzare le cause degli scostamenti verificatisi.

Le previsioni al 31 luglio 1997 erano pari a 60.157 miliardi, quelle iniziali al 1 gennaio 1998 sono diminuite a 59.825 miliardi, gli stanziamenti definitivi sono stati 60.676 miliardi.

Più in dettaglio, alla stessa data (31 luglio 1997) la spesa complessiva per il personale era prevista in 58.467 miliardi.

La legge di bilancio (legge 27 dicembre 1997 n. 453) ha portato la previsione a 58.024 miliardi (- 443 miliardi).

A fronte di ciò i corrispondenti stanziamenti definitivi sono stati pari a 58.282 miliardi e i relativi impegni effettivi pari a 56.409 miliardi.

Se ne ricava che le previsioni per il 1998 presentate il 31 luglio 1997 erano sostanzialmente valide.

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

In termini di massa impegnabile la spesa è risultata pari a 60.676 miliardi, con un aumento di 349 miliardi e dell'0,57%, rispettivamente, in valore assoluto e percentuale, nei

confronti dell'esercizio precedente (1997, 60.327 miliardi) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente, ad eccezione di 130 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 1998 56.409 miliardi (1997 54.709), con un rapporto del 99,97% sulla massa impegnabile, segnando un incremento rispetto al 1997, anno in cui tale rapporto esprimeva il 90,69%, di circa 9 punti percentuali. Ne risulta aumentata la capacità di spesa dell'Amministrazione (impegni).

I pagamenti totali hanno raggiunto i 61.161 miliardi con un rapporto sulla massa spendibile (61.670 miliardi)- intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento- del 99,17%, con un incremento di circa 9 punti percentuali rispetto al precedente esercizio (1997, 88,36%). Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 61.051 miliardi (rapporto sulla massa spendibile del 99%), i pagamenti sono stati superiori, con un eccedenza pari a 110 miliardi. Tale risultanza è conseguente alla contabilizzazione nel corso del 1998 (essenzialmente nei primi due mesi) di spese per oltre 5.000 miliardi destinate alla sistemazione di pagamenti su ruoli di spesa fissa senza la corrispondente integrazione di cassa. La quasi totalità delle risorse ha riguardato le spese correnti, ad eccezione di 276 milioni di parte capitale, e, di conseguenza, gli indici esprimono anche gli omologhi pagamenti. Tali indici rilevano la capacità di erogazione (pagamenti): vanno valutati tenendo presente che circa il 98% delle risorse è costituito da pagamenti per retribuzioni al personale. A fine esercizio non esistono residui di stanziamento.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 1.136 miliardi, sono aumentati di circa 142.617 miliardi rispetto a quelli iniziali (993 miliardi); essi comprendono 146 milioni riferiti alla parte capitale. Nel 1997 si era registrato, nel corso dell'esercizio, un decremento di circa l'84%.

Le economie totali ammontano a 4.231 miliardi, integralmente riferite alla parte corrente, che rappresentano lo 0,007% della massa spendibile. Nel 1997 erano state 6.764 miliardi ed il 10% circa.

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1997 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari a 56.409 miliardi; nel 1997 erano stati 54.703 miliardi, con un incremento di circa il 3%.

I pagamenti in conto competenza sono risultati 55.570 miliardi (53.972 miliardi nel 1997).

La consistenza dei residui risulta aumentata rispetto al 1997: al termine dell'esercizio sono risultati 1.136 miliardi (993 miliardi nel 1997), dei quali 838 di nuova formazione sulla

competenza 1998 (731 miliardi nel 1997) e 261 miliardi (195 nel 1997) provenienti da precedenti esercizi.

Lo smaltimento dei residui di precedenti esercizi ne ha portato l'entità complessiva al 1 gennaio 1998, pari a 993 miliardi (5.723 miliardi nel 1997), a 251 a fine esercizio, esprimendo un tasso di smaltimento del 74,7% (nel 1997 il 97%).

I pagamenti in conto residui sono stati pari a 5.590 miliardi (4.383 nel 1997), evidenziando una discreta capacità di erogazione alla quale si accompagna nell'esercizio una migliorata capacità di utilizzazione delle risorse anche se si sono registrate eccedenze di spesa per 4.858 miliardi in conseguenza dei già richiamati slittamenti di pagamenti sui ruoli di spesa fissa.

Per quanto attiene alla tipologia dei pagamenti va ricordato che agli oneri per il personale in servizio si è proceduto per circa 59.186 miliardi (su un totale di 61.161 miliardi) con ordinativi su ruoli di spesa fissa gestiti dalle Direzioni provinciali del tesoro: l'utilizzo di tale sistema di pagamento, diretto a semplificare le procedure di erogazione ai soggetti destinatari della spesa, non ha tuttavia potuto evitare che nel corso del 1998 vi siano state eccedenze dei pagamenti complessivi per quasi 5.000 miliardi rispetto agli stanziamenti definitivi (61.161 rispetto a 60.676 miliardi).

Altro aspetto della gestione da rimarcare nel 1998, pur essendo ricorrente nel corso degli anni, è quello concernente la riduzione degli ordinativi in chiusura, risultanza che è sintomatica di difficoltà nella definizione delle risorse finanziarie necessarie a fronteggiare le esigenze degli uffici periferici dell'Amministrazione: nel corso del 1998 il fenomeno ha riguardato principalmente la categoria dei "trasferimenti" per 46 miliardi, la categoria degli "acquisti di beni e servizi" per 37 miliardi e, in misura minore, gli "oneri per il personale in servizio" per 29 miliardi.

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.

Il rendiconto 1998 è il primo nel quale le spese vengono esposte secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997 n.94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997 n.279.

Le possibilità di una migliore e più mirata informazione consentite dalla nuova classificazione sono state ampiamente illustrate nelle precedenti relazioni nelle quali la Corte

aveva già proceduto, in via sperimentale, allo svolgimento delle analisi utilizzando la medesima metodologia ora definitivamente accolta e recepita nelle scritture contabili del rendiconto.

Per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 3 livello.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero necessita di una attenta riconsiderazione, non essendo l'attuale classificazione in grado di far cogliere elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinato tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento.

Dovrebbero, invece, essere costruiti quadri riepilogativi delle spese relative ad alcuni aspetti meritevoli di particolare attenzione nella valutazione delle politiche scolastiche, quali il sistema informativo di supporto alle decisioni, la formazione e l'aggiornamento, le supplenze per ogni ordine e grado di istruzione.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 1998 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione⁸.

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono, come nel '97, il 96% della totalità degli stanziamenti definitivi.

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 60.676 miliardi (60.321 nel 1997):

- istruzione prescolastica e primaria 22.537 miliardi;
- istruzione secondaria 37.513 miliardi;
- istruzione superiore 576 miliardi.

Con riferimento agli impegni effettivi secondo le funzioni obiettivo per classi COFOG "istruzione pre- scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la quasi totalità delle spese del Ministero: 55.817 a fronte di 56.409 miliardi.

⁸ Va ricordato che vengono stanziati risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonché da parte delle regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio. (circa 19.000 miliardi nel 1998).

Secondo valori assoluti.

- Istruzione pre- scolastica e primaria 21.776 miliardi;
- Istruzione secondaria 34.040 miliardi;
- Istruzione superiore 543 miliardi.

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che per la COFOG "istruzione pre- scolastica e primaria" la percentuale di impegni è la più alta con il 96,7% (21.776 su 22.537 miliardi), dopo tuttavia quella per "l'istruzione superiore" con il 99,4% (543 su 576 miliardi), ma prima della "istruzione secondaria" con il 90,7% (34.040 su 37.513 miliardi).

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 1998 la funzione obiettivo "istruzione secondaria" con 560 miliardi assorbe ben il 64% del totale dei residui complessivi (875 miliardi); da un'analisi più approfondita circa la categoria economica dei predetti residui si rileva la maggiore concentrazione nella categoria IV (acquisto beni e servizi) con 215 miliardi seguita dalla categoria V (trasferimenti) con 184 miliardi.

Anche con riferimento alla massa impegnabile le funzioni obiettivo "istruzione pre- scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la parte preponderante della spesa dell'Amministrazione: 60.050 a fronte di 60.676 miliardi.

Secondo valori assoluti:

- Istruzione pre- scolastica e primaria 22.537 miliardi
- Istruzione secondaria 37.513 miliardi
- Istruzione superiore 576 miliardi

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione pre- scolastica e primaria" (21.608 miliardi) e per "l'istruzione secondaria" (36.132 miliardi).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell'istruzione pre- scolastica e primaria" con 24.519 miliardi e nell'istruzione secondaria" con 36.026 miliardi, che hanno rappresentato, in termini percentuali, rispettivamente il 40 e il 59% delle risorse complessive. Anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri al personale in servizio per l'istruzione pre- scolastica e primaria" (23.758 miliardi) e per l'istruzione secondaria" (34.887 miliardi).

3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza risultano essere i seguenti:

<i>Centri di responsabilità</i>	<i>1998</i>	<i>%</i>	<i>1997</i>	<i>%</i>	<i>Differenza</i>	<i>%</i>
DG Istruzione elementare	17.334	28	16.543	27	+ 791	+1
DG Istruzione sec. I grado	16.502	27	16.709	28	- 207	-1
DG Istruzione tecnica	8.658	14	8.756	15	- 99	-1
DG Istruzione classica, scientifica e magistrale	5.341	8	5.190	8	+ 151	-
DG Istruzione professionale	5.248	8	5.694	8	- 446	-
Servizio scuola materna	4.881	8	4.528	8	+ 353	-

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 il 1997 e 1998 la consistenza finanziaria delle funzioni obiettivo "istruzione prescolastica e primaria", "istruzione secondaria", si sia, rispettivamente, incrementata e ridotta di circa 6.000 miliardi. 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 il quale si rinvia al paragrafo 7.

La scuola elementare nel 1998 ha avuto a disposizione circa 791 miliardi in più rispetto al 1997 ed infatti il suo peso percentuale è aumentato di 1 punto (28%) ed ha sopravanzato la scuola media. Quest'ultima, regredisce in percentuale (dal 28 al 27%), ha gestito 207 miliardi in meno. Fenomeno dello stesso segno, in particolare notevole in valore assoluto (-99 miliardi e -1%) ha interessato l'istruzione tecnica. Pur rimanendo inalterata l'incidenza percentuale si è registrato un incremento della spesa della scuola materna (+353 miliardi) e dell'istruzione classica, scientifica e magistrale (+151 miliardi), mentre risultano in diminuzione le risorse per l'istruzione professionale (-446 miliardi).

L'andamento descritto è da porre in correlazione all'aumento della popolazione scolastica nelle scuole elementari, anche in conseguenza dell'accentuarsi del fenomeno immigratorio, ed all'azione di contenimento della rete scolastica, con riduzione delle classi funzionanti e con la

soppressione di plessi e di scuole, anche in preparazione dei nuovi assetti dell'autonomia scolastica.

La riduzione degli oneri complessivi per l'istruzione secondaria superiore è conseguente al calo demografico, verificatosi negli anni scorsi nel nostro Paese.

La crescita dell'istruzione classica, scientifica e magistrale e la riduzione dell'istruzione professionale sono da riferire a mutamenti nelle scelte degli alunni licenziati nella scuola secondaria di primo grado, anche in relazione alle prospettive occupazionali offerte dal mercato del lavoro.

3.2.3 La classificazione per categorie economiche

In apposite tavole vengono riportate le spese dell'esercizio 1998 per categorie economiche secondo la classificazione semplificata: spese di funzionamento, di cui personale; interventi; investimenti; altre spese. In tali tavole viene esposto l'incrocio delle funzioni obiettivo di primo, secondo e terzo 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.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell'analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che la sola categoria di funzionamento (comprendente le spese di personale) rappresenta il 99% della spesa totale come già rilevato negli anni scorsi.

Nel successivo prospetto viene riportato in modo sintetico l'andamento della gestione per le categorie di maggiore significatività della classificazione ordinaria.

<i>Categorie</i>		<i>Stanz. defin.</i>	<i>Pagam.</i>	<i>Residui</i>	<i>Economic</i>
II Personale attiv.	RS	431	5.172	373	143
servizio	CP	58.282	54.014	211	- 845
IV Acquisto beni	RS	294	194	388	
e servizi	CP	771	308	323	175
V Trasferimenti	RS	258	218	324	
	CP	1.526	1.202	291	41