

Capitolo X

Ministeri per le politiche dell'istruzione, della cultura e della ricerca

Premessa.

- 1. Nota metodologica sulle articolazioni funzionali dell'area cultura-istruzione.**
- 2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria:** *2.1 Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999 - 2001; 2.2 Il Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998; 2.3 Il D.p.e.f. per il 2000 - 2003.*
- 3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa:** *Il Ministero della pubblica istruzione; il Ministero dell'Università; il Ministero per i beni e le attività culturali*
- 4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e cultura e le più rilevanti innovazioni normative:** *4.1 Istruzione; 4.2 Cultura.*
- 5. I dati finanziari complessivi e per servizi.**
- 6. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.**
- 7. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.**
- 8. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.**
- 9. Le iniziative per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per quella universitaria.**
- 10. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi e aspetti retributivi.**
- 11. Indicatori: misurazione dei servizi, la rilevazione e la valutazione dei risultati.**
- 12. La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola.**

Premessa.

Il rafforzamento dell'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca costituisce un obiettivo strategico del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione per la costruzione di un modello sociale equilibrato con possibili significativi riflessi sul miglioramento del livello di efficienza del sistema produttivo italiano. Si è avviato un vasto processo di riforma del sistema di istruzione finalizzato all'elevamento della sua qualità ed efficacia con l'adozione di misure dirette all'ampliamento delle opportunità di formazione sul posto di lavoro e dei programmi di formazione esterna, ritenuti strumenti di un processo di crescita diretto ad accompagnare l'individuo lungo l'arco dell'intera vita. L'insieme delle misure di trasformazione del sistema dell'istruzione e cultura presuppone la concreta attuazione dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, una ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la riqualificazione dell'edilizia scolastica ed universitaria.

1. Nota metodologica sulle articolazioni funzionali dell'area cultura-istruzione.

Per una valutazione delle politiche pubbliche relative all'istruzione e cultura si fa qui riferimento alle classificazioni COFOG¹ divisioni 8 e 9.

La divisione 8 – nella quale sono ricomprese attività ricreative e culturali – in termini più specifici – attiene principalmente ai servizi sportivi e ricreativi, ai servizi culturali, ai servizi radiotelevisivi e di editoria.

Secondo le risultanze del rendiconto generale dello Stato la divisione 8 ha potuto contare su una disponibilità –massa impegnabile- di 5.876 mld, lo 0,68% del totale Stato.

¹ Classification of the functions of Government (OCSE) – Vedi V. Corte dei conti – Quaderni di documentazione 2/2000.

La divisione 9 – istruzione – si riferisce ai gradi di istruzione prescolastica, primaria secondaria inferiore e superiore, universitari ed equiparati, per le cui esigenze sono state disponibili risorse per 78.378 mld, pari al 9,13% delle dotazioni statali per il 1999.

L'area cultura - istruzione non comprende il complesso di risorse destinate al finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica. In questo contesto sono infatti comprese esclusivamente le attività di ricerca direttamente connesse alle funzioni obiettivo proprie dell'area, secondo le scelte della classificazione COFOG. Ne deriva un'anomalia di duplice ordine.

Nel complesso di dati contabili resi dalle classificazioni COFOG riesce di notevole difficoltà ricostruire il volume di risorse destinate alla ricerca.

A ciò si aggiunge che la dotazione finanziaria del MURST, pertinente alla COFOG 9 Istruzione per il 70,51%, reca risorse di notevole entità, che le classificazioni non evidenziano, destinate alle attività di ricerca svolte dalle istituzioni universitarie

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria.

Anche il 1999 è stato caratterizzato dal processo di riforma del sistema scolastico che, in tempi relativamente brevi, porterà a profondi mutamenti diretti all'elevamento degli aspetti qualitativi e di efficacia dell'istruzione, con trasformazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la cui portata applicativa completa potrà essere colta appieno nei prossimi anni. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi trovano riscontro nei provvedimenti normativi approvati nell'esercizio.

Essi 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.

Gli indirizzi programmatici possono essere così sintetizzati: a) nell'avvio del processo di realizzazione dell'autonomia degli istituti; b) nel miglioramento della qualità del processo formativo; c) in forme di incentivazione dei docenti; d) nel monitoraggio dei risultati dell'apprendimento e della qualità dell'insegnamento.

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

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

Nel corso del 1999 i principali interventi normativi hanno riguardato il finanziamento del servizio di mensa nelle scuole (legge n. 4), l'elevamento dell'obbligo di istruzione (legge n. 9), le disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, con le quali sono disciplinate le modalità di immissioni in ruolo del personale docente, non docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (legge n.124), la valorizzazione del personale della scuola (legge n. 292), la riforma delle accademie di belle arti (legge n. 408), la riforma degli organi collegiali territoriali della scuola (d.lgs n. 233).

Nei primi tre mesi del 2000 sono stati, inoltre, emanati provvedimenti legislativi che recano caratteri di forte innovatività nell'ordinamento scolastico: il nuovo assetto dei cicli didattici (legge n. 30), l'introduzione di misure volte a promuovere le condizioni di parità tra scuola statale e non statale (legge n. 62).

2.1. Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001.

Il D.p.e.f. 1999-2001 ha previsto, sempre nel quadro del processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche avviato con le leggi n. 59 e n. 127 del 1997, 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 formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Costituiscono, inoltre, riferimenti programmatici lo sviluppo di quelli previsti nel D.p.e.f. 1998-2000, di innovazione del sistema scolastico, quali la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli propri delle regioni, degli enti locali ed degli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

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.

Per l'istruzione universitaria il D.p.e.f. 1999-2001 ha posto come obiettivi prioritari della riforma delle università l'effettiva operatività del sistema di reclutamento dei docenti, l'avvio dell'autonomia didattica degli atenei, la riduzione dei tempi di conseguimento dei diplomi da parte degli studenti e degli abbandoni, il potenziamento degli interventi atti a migliorare la condizione studentesca (diritto allo studio) e le strutture edilizie.

Per i "beni e attività culturali" il Documento stesso, dopo averne sottolineato il ruolo insostituibile nell'evoluzione dei livelli di vita e nel miglioramento della qualità del territorio e dell'ambiente, con particolare riguardo ai processi di

sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno, ha tracciato quattro obiettivi essenziali:

1. lo snellimento delle regolamentazioni e l'introduzione di forme innovative di gestione per le istituzioni operanti nel settore;
2. il miglioramento delle condizioni di accessibilità al patrimonio e alle attività culturali;
3. l'acquisizione di nuove risorse finanziarie;
4. l'introduzione della partnership tra pubblico e privato.

La maggiore attenzione politica per il patrimonio culturale era già avvertibile nel D.p.e.f. 1998-2000 che aveva, per la prima volta, fatto esplicito riferimento alle "politiche di sviluppo della cultura", individuando tra le fondamentali priorità del Governo la crescita della produzione, dei consumi e delle attività culturali in tutti i settori ed ha delineato l'intendimento di proseguire e sviluppare questa azione nella convinzione che "la politica per il libero sviluppo della cultura debba avvalersi di indirizzi unitari in grado di sostenere uno sviluppo integrato dei vari settori, in un quadro di rafforzamento europeo".

2.2. Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998.

L'insieme delle misure di potenziamento dei sistemi universitario e di ricerca hanno trovato una più organica considerazione nell'ambito del c.d. Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto dal Governo con le parti sociali il 22 dicembre 1998. Notevole soprattutto la visione integrata dei diversi livelli di istruzione con le esigenze della formazione professionale per l'effettivo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Ciò dovrebbe avvenire anche con la formulazione di un masterplan delle attività e delle risorse per un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico. Il Piano è stato presentato alle Parti sociali il 20 aprile 1999.

Conseguentemente gli articoli 66 e seguenti della legge 144/99, in attuazione degli indirizzi del Patto, hanno disposto, in connessione con il settore scolastico, l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al 18° anno di età, la creazione del sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore, cui presiederà l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, la cui costituzione è prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/99.

2.3 Il D.p.e.f. per il 2000- 2003.

L'aggiornamento degli indirizzi programmatici effettuato dal D.p.e.f. 2000 e dalla conseguente legge finanziaria ha previsto:

a) per il settore dei beni e delle attività culturali il rilancio dei consumi e delle produzioni culturali, che si concreta nell'incremento della spesa destinata al restauro, alla conservazione ed al miglioramento delle condizioni espositive delle collezioni. L'allestimento di nuove sedi museali, unitamente all'adozione di iniziative per assicurare il prolungamento dell'orario di apertura al pubblico.

Misure attuative sono l'attribuzione di forme di autonomia gestionale, secondo il modulo già sperimentato con la soprintendenza agli scavi di Pompei, alle soprintendenze ed ai grandi complessi museali, archivistici e bibliotecari, l'attribuzione della natura giuridica di fondazione agli enti lirici e agli istituti culturali. Una maggiore attenzione dell'azione amministrativa per i legami col territorio. Particolare cura deve essere data al consolidamento del patrimonio professionale costituito dal personale addetto a questo servizio.

La definizione di nuove discipline per le attività teatrali e musicali attraverso l'approvazione dei disegni di legge in discussione in Parlamento.

b) per il settore istruzione obiettivo strategico del patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione è l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarietà del sistema formativo con il mercato e il mondo del lavoro. I conseguenti interventi sono diretti all'elevazione dell'obbligo di frequenza ad attività formative, nell'avvio di nuovi percorsi di istruzione e formazione tecnica

superiore, nell'eliminazione dell'abbandono e della dispersione scolastica, nello sviluppo di specifiche funzioni di orientamento, nel sostegno degli istituti scolastici e delle università nell'esercizio delle iniziative di autonomia, nella riqualificazione infrastrutturale dei sistemi sia nelle sedi che nelle dotazioni tecnologiche.

Questi indirizzi sono sostenuti mediante la provvista dei seguenti mezzi finanziari:

	(in miliardi)
- beni ed attività culturali	2.100
- istruzione formazione ricerca	2.650 così ripartiti:
- potenziamento delle strutture scolastiche ed universitarie	1.000
- borse di studio	150
- finanziamento delle università	1.100
- interventi per l'istruzione e la ricerca cofinanziati con fondi europei	400

Questi interventi, in particolare, nel settore istruzione si rivelano quanto mai necessari ed urgenti tenendo conto che le risultanze di contabilità nazionale attestano che nel comparto SERVIZI, a fronte di un complessivo incremento del valore aggiunto dell'1% verificatosi nel 1999, il settore istruzione per il settimo anno consecutivo segna un decremento dello 0,7%. A conferma di ciò l'incidenza delle spese dell'istruzione sul PIL è passata dal 1990 al 1997 dal 5,8% al 4,6%.

3. Le note preliminari e le direttive generali per l'azione amministrativa: il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'Università; il Ministero per i beni e le attività culturali.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, pure migliorata rispetto al precedente esercizio, 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 reca una chiara indicazione degli obiettivi strategici, definiti da documenti programmatici e da specifici provvedimenti normativi ed amministrativi, verso i quali il Ministero si orienta: la piena attuazione dell'autonomia scolastica, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la razionalizzazione delle unità scolastiche, il riordino dei cicli scolastici, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto.

Manca l'indicazione di alcuni obiettivi pur rilevanti che accompagnano il processo di riforma del sistema istruzione quali lo sviluppo di offerte integrative ed aggiuntive, l'integrazione istruzione/formazione, il sistema nazionale di valutazione e certificazione.

La nota contiene la generica indicazione che le assunzioni di personale sono state programmate in riferimento al processo di razionalizzazione ma non vi sono elementi precisi su quelle che si prevede di effettuare nell'esercizio.

Non vengono indicati i tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi, e non sono fissate le priorità da perseguire e soprattutto non sono prospettati indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati attesi che sono indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Nella nota viene rimarcata, infine, l'incidenza, in termini di oneri di spesa per il personale, per l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e di quelli integrativi nazionali.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'esercizio 1999, è stata emanata dal Ministro della pubblica istruzione nel mese di aprile 1999 (n.108 del 19 aprile 1999). Due circostanze concorrono a rendere ragione del carattere della direttiva.

La prima è che il sistema scolastico vive in una fase di profonda trasformazione che è andata definendosi nelle sue linee essenziali in particolare con l'emanazione degli atti normativi di attuazione dell'articolo 21 della legge n.

59 del 15 marzo 1997 che avvia il processo di autonomia delle istituzioni scolastiche.

La seconda è il perdurare della mancanza di un assetto dell'amministrazione coerente con l'impianto organizzativo delineato dal d.lgs n. 29 del 1993, assetto che potrà ritenersi completo solo quando sarà concluso il processo di riordinamento amministrativo con l'effettivo esercizio dei poteri di autonomia conferiti alle istituzioni scolastiche.

Circa i contenuti la predetta direttiva ha delineato alcune priorità quali l'attuazione delle innovazioni legislative in materia di autonomia scolastica, elevamento dell'obbligo scolastico, l'applicazione della nuova regolamentazione degli esami di Stato, la definizione degli standard formativi e degli obiettivi formativi nazionali, la diffusione delle esperienze di innovazione didattica ed organizzativa e di utilizzo delle tecnologie, la realizzazione del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione ai fini dell'avvio dei processi di valutazione del sistema scolastico, l'incentivazione della formazione universitaria dei docenti, la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici in vista del riordino dell'amministrazione scolastica e dell'attuazione dell'autonomia, l'attivazione del monitoraggio dei flussi di cassa dell'istruzione pubblica, l'attuazione delle sperimentazioni per una più ampia autonomia nell'utilizzo delle risorse finanziarie da parte delle istituzioni scolastiche.

Pur tenendo conto della caratteristica del Ministero dell'università di essere un'Amministrazione di programmazione e di assegnazione di risorse agli atenei, le notazioni relative alla nota preliminare alla tabella relativa allo stato di previsione del bilancio dello Stato per il 1999 ed alle direttive impartite ai dirigenti generali, non sono positive. La nota della tabella n. 20 non presenta i contenuti prescritti dalla legge n. 468 del 1978. Essa si limita ad illustrare i dati finanziari e contabili, venendo quindi a mancare il necessario strumento di raccordo tra indirizzi programmatici e impiego delle risorse che presuppone la precisa indicazione dei concreti obiettivi da raggiungere nella gestione attuale. Le

direttive emanate nel 1999 sono accomunate da grande genericità cui consegue la difficoltà di una verifica puntuale dei risultati da raggiungere da parte dei dirigenti generali. La mancata precisa indicazione dei servizi da fornire, degli interventi da realizzare e dei parametri per misurarne l'attuazione pongono il Ministero in una condizione di precarietà, nella quale diviene di estrema difficoltà coltivare il valore del buon andamento che resta l'obiettivo finale dell'azione amministrativa.

Tale situazione dovrà essere riconsiderata alla luce degli esiti dell'attività del Comitato che la legge n. 370 del 1999 (art. 2) ha istituito assegnandogli il compito della valutazione dei servizi resi dalle università e dall'attuazione che lo stesso Ministero darà ai procedimenti di controllo disciplinati dal d.lgs. n. 286/99.

Per i "beni ed attività culturali" la nota politica premessa allo stato di previsione, che presenta alcune significative novità per l'accento posto sulla programmazione, ha fissato in ordine prioritario, con la prospettazione di indicatori di valutazione, alcuni puntuali obiettivi per il 1999, tra i quali di particolare rilievo: lo sviluppo delle iniziative e degli interventi per la prevenzione e la sicurezza del patrimonio culturale; l'ampliamento dell'offerta al pubblico, anche con l'attivazione di servizi aggiuntivi; la realizzazione di attrezzature informatiche e dei relativi programmi di gestione per le strutture centrali e periferiche del Ministero.

4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e cultura e le più recenti innovazioni normative.

4.1 Istruzione

La spesa pubblica per l'istruzione, secondo dati riportati nella Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1999, ha superato i 93.000 mld; in rapporto al PIL si colloca in un rapporto pari al 4,5%. La spesa complessiva statale per l'istruzione è stata di quasi 74.000 mld; quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha superato i 64.000 mld. Il calo in termini di quota sulla spesa pubblica complessiva si interrompe con una spesa per l'istruzione al 9% in

relazione alla dinamica del costo del personale, che rappresenta circa l'80% della spesa, per gli effetti dell'attribuzione al personale insegnante della scuola di risorse aggiuntive rispetto agli altri comparti del pubblico impiego in applicazione della contrattazione collettiva nazionale.

Oltre alle politiche salariali il sistema scolastico è stato influenzato da esigenze gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione-composizione delle classi ed articolazione delle cattedre -, alla gestione delle supplenze ed al turn over. La gestione della spesa avviene per il 70% a livello centrale e per il restante 30% in periferia (regioni, province, comuni); in particolare 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 (circa 13.700 mld).

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati circa 8,2 milioni di giovani, con lievi e costanti miglioramenti nella propensione agli studi.

Dal confronto tra i dati definitivi dell'anno scolastico 1997/98 e i dati provvisori dell'anno scolastico 1998/1999 della stessa Relazione risulta confermata la tendenza ad un aumento degli iscritti nelle scuole materne (+7.000), in quelle elementari e nelle Accademie di belle arti ed una diminuzione degli iscritti nelle scuole secondarie inferiori (- 96.000) e superiori (- 43.000).

Secondo la medesima Relazione risulta inoltre la tendenza ad una diminuzione degli iscritti nel sistema universitario nel loro complesso, con particolare riguardo ai corsi di laurea dove negli ultimi anni si è avuta una diminuzione media annua delle iscrizioni di circa l'1%, solo parzialmente compensata dalla forte crescita delle iscrizioni nei corsi di diploma. In sensibile aumento il numero dei laureati: dagli 86 laureati per 1000 coetanei del 1986 ai 140 del 1998; molto elevata la percentuale degli studenti che conclude fuori corso la

propria carriera accademica all'interno dei corsi di laurea (circa il 90%), mentre la stessa percentuale è più bassa nei corsi di diploma (48%).

Ad una ripresa delle iscrizioni alle elementari si sono accomunati elevati tassi di riuscita scolastica e di prosecuzione negli studi, nonché di licenziati della scuola media; quasi il 75% dei giovani consegue il diploma di scuola secondaria superiore con avvicinamento all'obiettivo del futuro obbligo formativo a 18 anni. Tuttavia, nel triennio 1997-1999 sono diminuiti in termini assoluti e percentuali i licenziati della scuola elementare (- 47.000), i licenziati della scuola secondaria inferiore (- 5.000), i qualificati negli istituti professionali (- 4.000) ed i maturi delle scuole secondarie superiori (- 3.000).

Il rapporto alunni per docente, secondo dati forniti dal Ministero, permane su livelli elevati: 12,12 per la scuola materna, 10,87 per la scuola elementare, 9,49 per la scuola secondaria di primo grado e 9,91 per la scuola secondaria superiore.

Sono stati conseguiti miglioramenti nei livelli di scolarizzazione e nel conseguimento dei traguardi formativi, anche se rimangono problemi irrisolti, quali la dispersione scolastica per la quale si verificano ancora sprechi di risorse umane e finanziarie.

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 rilevante è l'incidenza dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di bocciati al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali; il tasso complessivo degli abbandoni è pari al 7% degli alunni.

Durante gli anni 1998 e 1999 il Ministero della pubblica istruzione ha posto particolare cura nell'assicurare la realizzazione degli adempimenti previsti dal processo di autonomia per gli istituti scolastici. Risultano emanati il regolamento n. 233/98 per il dimensionamento degli istituti, provvedimento di notevole importanza perché condizionante l'esercizio delle competenze attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112/98 concernenti la programmazione della rete scolastica.

Il percorso di avvicinamento alla data nella quale gli istituti dovrebbero esercitare i poteri della nuova condizione di autonomia (settembre 2000) è stato per alcuni di essi facilitato dalla fase di sperimentazione promossa dal d.m. 19 luglio 1999, con l'adozione di iniziative che hanno inciso anche indirettamente sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico, quali la realizzazione di compensazioni tra discipline ed attività previste dagli attuali programmi, la riorganizzazione dei percorsi didattici secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze.

Ormai la cornice ordinamentale può dirsi sostanzialmente completata con l'emanazione del regolamento n. 275/99 che reca la disciplina completa per l'esercizio delle nuove funzioni da parte degli istituti scolastici.

Va precisato che l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche richiede 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.

Coerentemente con i tratti evolutivi dell'ordinamento scolastico il Ministero ha presentato al Consiglio dei ministri lo schema di regolamento per l'organizzazione dipartimentale delle proprie strutture. Adempimento già assolto nello scorcio dell'anno 1999 anche dal MURST.

4.2. Cultura

Il MBAC ha assunto questa denominazione a seguito del d.lgs. n. 368 del 1998 col quale ha acquisito le nuove competenze. Esso ha anche disposto un potenziamento della struttura centrale, organizzata in un maggior numero (10) di uffici dirigenziali generali e, confermata la articolazione degli organi periferici, vi introduce una significativa innovazione costituita dall'istituzione del soprintendente regionale con compiti di raccordo a livello territoriale tra i diversi rami dell'amministrazione.

L'innovazione corrisponde ad uno dei tratti caratterizzanti quella amministrazione, costituito dal modulo organizzativo che, soprattutto nell'articolazione periferica, si concreta in uffici distinti per ciascuna tipologia di beni culturali.

Importante intervento di riordino normativo è stato l'emanazione del testo unico sulla disciplina dei beni culturali che ha riunito in un corpo unitario i diversi rami della normativa preesistente, mediante un'attenta opera di aggiornamento (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490).

La riforma del CONI (d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242) – cui spetta la diretta responsabilità del governo delle attività sportive – si è incentrata sui seguenti aspetti:

- partecipazione di tutte le componenti del mondo sportivo all'attività di regolazione e disciplina sullo svolgimento dell'attività sportive;
- democrazia interna nella composizione degli organi con la possibilità di l'accesso di atleti e tecnici;
- attribuzione della natura giuridica di associazione riconosciuta alle federazioni sportive;
- regime della incompatibilità per la composizione degli organi.

Con riferimento al nuovo assetto che assumerà l'amministrazione periferica dello Stato, ordinariamente organizzata dagli uffici territoriali del Governo, in applicazione del d.lgs. n. 300/99, va ricordato che non entreranno a farne parte, mantenendo la loro autonoma configurazione, gli organi periferici dell'amministrazione per i beni culturali e dell'amministrazione scolastica.

5. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 1999 – 858.049 mld (spese finali - massa impegnabile) – il 9,82% ha riguardato le politiche per la cultura e l'istruzione per una somma di 84.253 mld. (Tabella 1)

Sul complesso delle suddette disponibilità l'area cultura e istruzione ha impegnato il 90,42%, cioè 76.181 mld, rispettivamente, 5.409 mld per le attività culturali, etc. e 70.771 mld per i diversi rami dell'istruzione. Sono stati effettuati pagamenti per 75.267 mld, dei quali 4.975 per le attività culturali e 70.292 per l'istruzione.

Le Tabelle 2 e 3, espongono, rispettivamente, per il settore cultura e il settore istruzione con riferimento agli impegni, ai pagamenti e ai residui, la destinazione delle risorse 1999 per le principali finalità di spesa. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nelle COFOG 8 e 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa.

Si rileva in tal modo che nell'area cultura (COFOG 8) il più consistente volume di risorse è devoluto alla conservazione e valorizzazione dei beni culturali di proprietà statale delle diverse tipologie: il 56% degli impegni (2.567 mld) ed il 59% dei pagamenti (2.562 mld), mentre i beni non statali richiamano solo circa il 5% della spesa in termini di impegno (235 mld) e di pagamenti (237 mld).

Questi valori, per una corretta valutazione, debbono essere messi in rapporto con l'oggettiva consistenza dei due complessi di beni. Il sostegno alle istituzioni culturali impegna circa il 2,8% della spesa (126 mld). Nella scala dei volumi di spesa segue il settore dello spettacolo che impegna risorse per il 22,2% (1.003 mld) ed eroga pagamenti per il 24,3 % (1.056 mld).

Il finanziamento delle attività sportive a carico diretto dello Stato è pari al 9,2% (414 mld) degli impegni e si traduce in effettiva erogazione nel limite del 3,2% (165 mld).

L'analisi della COFOG 9 – istruzione, che, comprendendo essenzialmente le spese per il personale scolastico, rivela una sostanziale coincidenza tra impegni e pagamenti, consente di conoscere la distribuzione delle disponibilità finanziarie tra i diversi gradi di istruzione: scuola materna 7,2%; scuola elementare 23,7%;