

scuola media 21,4%; scuola secondaria superiore 27,4%; istruzione superiore 19,3%.

6. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

Come visto in precedenza per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa alle COFOG di 4 livello che consente una migliore individuazione dei compiti specifici svolti dall'amministrazione.

L'attuale classificazione per COFOG nell'istruzione e cultura non consente di formulare valutazioni di politiche scolastiche 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. Di ausilio per una migliore valutazione si presenta la funzione obiettivo di 4° livello che accomuna le spese per il personale di ruolo con quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche incrociata con quella per categorie economiche semplificate che consente di distinguere tra spese destinate agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche. Altra incongruenza superata con la classificazione di 4 livello è quella che consente di superare l'allocazione di cospicue risorse secondo "altre spese non classificabili", rilevando ad esempio quelle destinate all'autonomia scolastica.

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, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 1999 all'istruzione e cultura.

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono il 99% della totalità degli stanziamenti definitivi (98% nel 1998).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 64.739 mld (60.676 nel 1998):

- istruzione prescolastica e primaria 24.624 mld (22.537 nel 1998) ; in particolare, 5.712 mld destinati alla istruzione prescolastica e 18.912 mld a quella primaria;

- a) di essi 4.935 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 17.316 mld per l'istruzione primaria;

- b) per oneri connessi con le scuole non statali 401 mld per l'istruzione prescolastica e 175 mld per quella primaria;

- c) le spese per supplenze hanno riguardato per 360 mld l'istruzione prescolastica e per 1.388 mld quella primaria;

- istruzione secondaria inferiore 17.019 mld;

- d) di essi 15.759 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

- e) 13 mld per oneri connessi con le scuole non statali;

- f) 1.209 mld per spese destinate alle supplenze;

- istruzione secondaria superiore 21.662 mld; l'importo complessivo di 38.681 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello verificatosi nel 1998 (37.513 mld; + 1.168);

- g) di essi 19.337 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

- h) le spese per supplenze sono state di 2.132 mld;

- istruzione superiore 680 mld (546 nel 1998);

- i) di essi 596 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

- j) le spese per supplenze sono state di 79 mld.

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: 55.823 a fronte di 56.407 mld.

Secondo valori assoluti.

- istruzione pre-scolastica e primaria 21.632 mld (21.775 mld nel 1998);
 - a) di essi 4.298 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 15.149 mld per l'istruzione primaria;
 - b) per oneri connessi con le scuole non statali 400 mld per l'istruzione prescolastica e 174 mld per quella primaria;
 - c) le spese per supplenze hanno riguardato per 329 mld l'istruzione prescolastica e per ben 1.234 mld quella primaria;
- istruzione secondaria inferiore 14.996 mld;
 - d) di essi 13.885 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza.
 - e) 12 mld connessi con le scuole non statali;
 - f) 1.060 mld per spese destinate alle supplenze;
- istruzione secondaria superiore 19.195 mld; l'importo complessivo di 34.191 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello registrato nel 1998 (34.040 mld; + 151);
 - g) di essi 17.211 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;
 - h) le spese per supplenze sono state di 1.794 mld;
- istruzione superiore 607 mld (543 nel 1998);
 - i) di essi 541 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;
 - j) le spese per supplenze sono state di 62 mld;

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che la COFOG "istruzione superiore" con l'89,13% (607 su 681 mld), presenta la percentuale di impegni più alta, seguita dalla "istruzione

secondaria" con l'88,4% (34.190 su 38.681 mld) e dalla "istruzione pre-scolastica e primaria" con l'87,8% (21.633 su 24.625 mld).

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 1999 la funzione obiettivo "istruzione secondaria" con 1.412 mld assorbe ben il 53,4% del totale dei residui complessivi (2.644 mld); da un'analisi più approfondita circa la classificazione economica dei predetti residui totali si rileva la maggiore concentrazione per gli oneri di personale nell'ambito delle spese di funzionamento con 1.363 mld seguita dalle spese per interventi con 363 mld.

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: 63.337 a fronte di 64.776 mld.

Secondo valori assoluti:

- istruzione pre-scolastica 5.718 mld;
- istruzione primaria 18.917 mld;
- istruzione secondaria inferiore 17.030 mld;
- istruzione secondaria superiore 21.672 mld;
- istruzione superiore 684 mld.

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione secondaria superiore" (16.649 mld), seguita dall'"istruzione primaria" (18.469 mld) e dall'"istruzione secondaria inferiore" (16.649 mld).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell'"istruzione pre-scolastica e primaria" con 22.294 mld (5.001 mld per l'"istruzione pre-scolastica" e 17.292 mld per l'"istruzione primaria") e nell'"istruzione secondaria" con 35.078 mld, che hanno rappresentato, in termini percentuali, rispettivamente il 38 e il 59,8% delle risorse complessive. Anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione secondaria superiore" (18.842 mld), seguita dall'"istruzione primaria" (16.930 mld) e dall'"istruzione secondaria inferiore" (15.274 mld).

Dai dati sopra esposti in termini di COFOG emerge che l'istruzione primaria nel 1999 ha avuto a disposizione maggiori disponibilità in assoluto rispetto all'istruzione secondaria inferiore che regredisce rispetto al precedente esercizio; in forte espansione l'istruzione pre-scolastica ed in diminuzione quella secondaria superiore.

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 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.

Per il Ministero dell'università il raffronto con i dati del precedente esercizio con riferimento alle COFOG pone in evidenza che per il "primo grado di istruzione superiore", che corrisponde alla COFOG denominata lo scorso esercizio "Istruzione universitaria e post-laurea" vi è stato un aumento del 13,42% degli stanziamenti definitivi, con un pressochè pari aumento della massa impegnabile (+12,43%), degli impegni totali (+12,44%) e della massa spendibile (+13,20%). Minore l'incremento delle autorizzazioni di cassa (+9,22%) e dei pagamenti totali (+5,87); il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è sceso dal 91,02% all'89,62%, anche in conseguenza del monitoraggio dei flussi di cassa.

Consistente l'incremento dei residui totali (+16,20%) e la riduzione delle economie (-50%).

I valori assoluti sono desumibili dalla tabella che viene qui di seguito riportata.

MURST*(in miliardi)*

ANNO	1998	1999	
<i>CLASSE COFOG</i>	<i>9.3.2 (Istruzione universitaria e post- laurea)</i>	<i>9.4.1 (Primo grado di istruzione superiore)</i>	<i>% Variazione</i>
Stanziamenti definitivi	11.385	12.914	13,42
Residui di stanziamento iniziali	101	0	-99,90
Massa impegnabile	11.485	12.913	12,43
Impegni totali su massa impegnabile	11.480	12.908	12,44
Massa spendibile	17.392	19.688	13,20
Autorizzazioni di cassa	10.699	11.685	9,22
Pagamenti totali	10.605	11.229	5,88
Residui totali	6.776	7.874	16,20
Economie totali	10	69	590,00

Per il Ministero per i beni e le attività culturali, tenuto conto che, a causa dell'ampliamento delle sue competenze e delle conseguenti modifiche apportate alle classificazioni, non risulta possibile un raffronto in ordine ai dati finanziari degli anni 1998 e 1999, si evidenziano per il 1999 i parametri contabili di maggiore significatività.

Come massa impegnabile il Ministero ha avuto a disposizione 4.753 mld che ha costituito circa il 79% delle risorse dell'area funzionale attività culturali (COFOG 8), gli impegni assunti sono stati pari al 98% della suddetta dotazione, 4.589 mld.

La massa spendibile ha raggiunto 8.110 mld. (84,9% sul corrispondente dato della COFOG 8) ed i pagamenti 4.408 mld, esprimendo una percentuale di circa l'82% sulle autorizzazioni di cassa.

Le economie e i residui totali sono stati pari, rispettivamente, a 6 mld e a 3.697 mld.

7. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.

Le tre amministrazioni cui è affidata la responsabilità delle politiche dell'istruzione e cultura (pubblica istruzione, università, beni culturali) sono state interessate dal riassetto dei poteri centrali dello Stato disposto in attuazione degli indirizzi organizzativi dettati dalla legge n. 59 del 1997. Il MBAC ha acquisito nuove competenze nel settore dello spettacolo, dello sport e dell'editoria e, soprattutto, ha visto confermato il rilievo politico dell'area funzionale cui presiede mediante la sua diretta rappresentanza nel Consiglio dei ministri e la presenza nel CIPE.

I due altri ministeri nella prossima legislatura torneranno a riunificarsi ma in un contesto ordinamentale del tutto nuovo (articoli 49-50-51 d.lgs. n. 300/99). Infatti, il processo autonomistico, avviato dapprima per le università fin dal 1989 (legge n. 168/89) e poi dal 1997 (legge n. 59/97) per gli istituti scolastici di tutti i gradi di istruzione, rende possibile la costituzione di un'unica struttura di governo dei sistemi scolastici ed universitari. Ciò a condizione che le autonomie, che, per ora, trovano prevalente riscontro nelle norme emanate in questi anni e meno nella prassi quotidiana, possano pienamente dispiegarsi in funzione del progressivo ritirarsi dell'amministrazione centrale dagli interventi di gestione diretta, come ancora avviene per il personale.

Il processo di distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche avviato dalle leggi del 1997 per l'area cultura-istruzione ne ha sostanzialmente confermato l'attribuzione allo Stato. Infatti, nel settore cultura viene prevista unicamente la possibilità di trasferire alle Regioni la gestione di musei e di singoli beni culturali,

previsione che finora non ha avuto alcun concreto riscontro. Per il settore sport è trasferita alle Regioni l'elaborazione dei programmi e l'ammodernamento degli impianti sportivi, mentre lo Stato mantiene il riparto degli stanziamenti e la vigilanza sul CONI e l'Istituto per il credito sportivo.

Nel settore istruzione sono previste deleghe alle Regioni in ordine alla programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, deleghe che saranno operative due anni dopo l'avvenuta riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione.

Compiti attuativi circa l'istituzione, la fusione degli istituti scolastici sono attribuiti alle Province ed ai Comuni.

8. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.

I contenuti e le caratteristiche dei servizi da rendere da parte di queste amministrazioni esigono che il *focus* dell'attenzione sia posto nell'organizzazione della loro distribuzione sul territorio. Quindi, grande importanza acquista il disegno territoriale delle articolazioni organizzative. Ciò è da sempre avvenuto, anche se con non sufficiente consapevolezza, con le reti costituite dagli istituti scolastici e degli atenei. In questi ultimi anni con la scelta, sempre più marcata, in favore dell'autonomia scolastica ed universitaria viene riconosciuta una piena responsabilità dei docenti e dei dirigenti non solo nella diretta erogazione del servizio agli studenti/utenti, ma anche nei momenti precedenti della elaborazione e messa a punto dei contenuti didattici e dell'organizzazione del servizio. A ciò consegue che la stessa amministrazione deve riconsiderare il suo ruolo di supporto nell'articolazione territoriale e contenerlo correttamente in funzione delle esigenze di programmazione, di indirizzo, di provvista finanziaria nell'articolazione centrale.

Questa prospettiva evolutiva, pur tenendo conto della peculiarità dei servizi culturali focalizzati essenzialmente sulla conservazione e sull'esposizione al pubblico dei beni culturali, sulle esigenze del mondo dello spettacolo e sulle

prorompenti problematiche dello sport agonistico, appare meno avvertita da parte dell'amministrazione per i beni e le attività culturali.

L'evoluzione degli indirizzi organizzativi finalizzati all'erogazione di questi servizi pubblici trova espressione nelle formule organizzative che le amministrazioni interessate stanno assumendo.

Per i servizi dell'istruzione scolastica e universitaria esse sono state precedute da forti innovazioni negli ordinamenti didattici. Prolungamento dell'obbligo scolastico di un anno e ristrutturazione dei cicli scolastici dalla scuola elementare alla secondaria, introduzione del diploma universitario triennale e, complessivo riassetto dei percorsi didattici volti a fare acquisire capacità professionali e di ricerca dei vari livelli, quale nuova configurazione dell'offerta formativa universitaria.

9. Le iniziative per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per quella universitaria.

Dallo scorso anno scolastico le scuole italiane hanno concretamente avviato il processo di sperimentazione dell'autonomia didattica e organizzativa, sviluppando, in questa prima fase, le loro esperienze soprattutto negli ambiti specificamente richiamati dal D.M.251/98.

Per tale regolamento le Sezioni Riunite nell'Adunanza del 19 luglio 1999, con delibera 31/E/99, hanno apposto il visto con riserva ed ordinato la registrazione relativamente all'art. 12, comma 1 (in ordine alla possibilità che il Ministro della pubblica istruzione possa ampliare con successivi decreti gli ambiti di esercizio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche previsti dal decreto ministeriale del 29 maggio 1998) e all'art. 16, comma 6 (con riferimento al riconoscimento a tutti gli effetti valido come servizio di istituto di quello prestato dal personale della scuola in posizione di comando, utilizzazione, collocamento fuori ruolo, esonero purchè riconducibile a compiti connessi con la scuola). Circa le argomentazioni vedasi la citata delibera 31/E/99.

In particolare, le Sezioni Riunite, nel dichiarare per tale parte il provvedimento non conforme a legge, hanno rilevato che il predetto decreto non si è limitato a porre una disciplina, ma ha previsto di lasciare un potenziale spazio di assoluta discrezionalità ministeriale, che si pone in contrasto con una delegificazione condizionata alla sostituzione della normativa primaria con altra secondaria di livello governativo.

La legge n. 440/97 ha finanziato i progetti di sperimentazione liberamente proposti dalle scuole, attribuendo una quota standard a tutte le scuole che avevano presentato un progetto, e una ulteriore quota aggiuntiva per i progetti di particolare complessità affidata alle scelte degli uffici periferici.

Per il finanziamento delle iniziative di sperimentazione dei piani dell'offerta formativa è stato previsto un meccanismo per l'erogazione di somme a ciascuna scuola sulla base di parametri oggettivi costruiti per garantire la quantificazione delle risorse disponibili per le attività da progettare e realizzare. In particolare, è previsto un finanziamento di 4 milioni e 250.000 per ogni scuola, una quota calcolata moltiplicando 7.150 per il numero degli alunni, una quota calcolata moltiplicando 74.500 per il numero dei docenti, ed ulteriori risorse assegnate alle scuole, e non utilizzate, per la realizzazione di progetti presentati nel precedente anno scolastico.

Per il finanziamento della formazione finalizzata alla sperimentazione, indirizzata in modo prioritario allo sviluppo delle competenze connesse all'elaborazione ed attuazione dei piani dell'offerta formativa, è previsto un meccanismo per l'erogazione di somme a favore di ciascuna scuola di una quota uguale per tutte di 890.000 ed una quota calcolata moltiplicando 31.500 per il numero dei docenti.

Dei 40 mld per le iniziative complementari integrative degli studenti, 1 miliardo è stato destinato per le attività in favore del Kosovo, mentre i restanti 39 mld sono ripartiti per due terzi con il criterio della proporzionalità rispetto al numero degli alunni di scuola secondaria superiore e per un terzo secondo un

criterio correttivo fondato su un indicatori riferiti a dispersione scolastica, dispersione territoriale, tenore di vita culturale.

Dei 237,3 mld per il 1999, la quota fissa è stata di 37,7 mld (dei quali 12,7 mld per i circoli, 14,9 mld per le scuole secondarie di primo grado, e 10 mld per le scuole secondarie di secondo grado), 44 mld la quota differenziata per dimensioni di istituti, 44 mld per finanziare progetti di particolare complessità, 40 mld per iniziative complementari integrative studenti scuole superiori, 33 mld per l'introduzione della seconda lingua comunitaria scuola media inferiore e 38,6 mld per iniziative di formazione per l'autonomia.

Alla sperimentazione hanno aderito circa 10.000 scuole su 13.000, il 75% delle quali ha ottenuto anche una quota aggiuntiva per la "complessità" dei progetti presentati.

L'ampiezza della partecipazione e la vitalità dei processi in corso hanno reso strategica la conoscenza delle attività proposte e realizzate dalle scuole:

- come supporto alle decisioni per le successive importanti scadenze istituzionali;
- come ricognizione e comprensione dei processi in atto, anche per mettere in circolazione esperienze, percorsi, attività utili a tutto il sistema scolastico;
- come segnale dei problemi emersi in questa prima fase di sperimentazione.

Il monitoraggio della sperimentazione è stato dunque progettato a partire da tre presupposti metodologici:

- conoscenza dei processi attivati con la sperimentazione;
- ricognizione delle esperienze in corso nelle scuole, anche per acquisire informazioni sulle potenzialità e sui problemi comuni;
- un'esplorazione delle metodologie di conoscenza dei processi reputate utili ed individuare modelli di *monitoring* in grado di attivare strumenti di autoregolazione e sviluppo della qualità nelle scuole.

Sono state interessate 8.600 scuole di quasi tutte le province; di esse hanno risposto in modo significativo 6.296 che rappresentano più della metà delle scuole italiane.

Da tale rilevazione emerge che le scuole si sono orientate a sperimentare la flessibilità didattica rimarcando come obiettivo primario il c.d. successo formativo; gli insegnamenti aggiuntivi integrativi hanno riguardato sei scuole su dieci, ma con forti differenze tra scuola elementare (40%) e scuola media inferiore (75%).

Almeno sei scuole su dieci hanno previsto di sperimentare attività dedicate al recupero e sostegno, con una forte differenza tra scuola elementare e scuola superiore. La prima si rivela orientata verso forme di individualizzazione, la seconda verso la ristrutturazione in sotto-classi o sotto-gruppi. La scuola media sembra svolgere, per le diverse tipologie di recupero, la più elevata varietà di iniziative.

Dagli elementi della rilevazione emerge la presenza di flessibilità delle classi (che è uno degli elementi strutturali dell'autonomia didattica) nei due terzi delle scuole italiane, che pone in evidenza un atteggiamento di apertura verso forme di maggiore flessibilità nel rapporto insegnamento-apprendimento.

La maggiore presenza di insegnamenti integrativi è stata rilevata nella scuola media e nel 60% delle scuole sono offerte da 2 a quattro insegnamenti, segno, probabilmente, di un ventaglio di offerte che rende possibile diverse opzioni tra i diversi alunni.

E' molto presente la continuità nei progetti di sperimentazione e lo scambio di docenti negli istituti comprensivi rispetto ai restanti gradi di scuole, non altrettanto le scuole che hanno adottato la flessibilità del calendario; emerge, invece, un'articolazione delle attività che prevede un elevato numero di iniziative con rientri pomeridiani. Dai dati del monitoraggio risulta che le iniziative sui curricula hanno riguardato più che gli aspetti quantitativi le diverse forme di

flessibilità curricolare. Si è rilevato un diffuso utilizzo nelle scuole medie della flessibilità dell'orario per lo svolgimento di attività di recupero (69%).

Un aspetto qualificante dell'attività di monitoraggio è connesso alla grande varietà di tipologie che emerge dall'analisi dei progetti proposti dalle scuole qualificate come "attività per innalzare il successo scolastico", non previste nei rispettivi ambiti e che hanno trovato nell'autonomia la possibilità di emergere. Tra i dati più significativi la forte richiesta come "attività aggiuntiva" di laboratori didattici nella scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado, seguita dal recupero scolastico nella scuola secondaria di secondo grado e dall'alfabetizzazione informatica negli istituti comprensivi.

Per quanto riguarda il numero degli insegnamenti integrativi è interessante notare che per la scuola media il numero di quattro insegnamenti rappresenta quello più frequente e che mediamente sempre in questo livello scolastico, si registra il numero più alto di insegnamenti integrativi. In tutti i livelli scolastici comunque si può rilevare come i modelli prevalenti siano quelli che prevedono uno, due o quattro insegnanti. Per quanto riguarda le ore settimanali dedicate a questi insegnamenti sempre la scuola media e gli istituti comprensivi hanno le percentuali più alte per le due ore mentre tutti gli altri livelli scolastici sono concentrati su un'ora settimanale. Per quanto riguarda la certificazione delle attività queste sono presenti in modo significativo solo nelle scuole secondarie superiori.

Il processo di autonomia risulta ben più avanzato nel sistema universitario. Esso, infatti, avviato fin dal 1989 con il pieno riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare degli atenei (legge n. 168/1989), ha interessato anche gli ordinamenti didattici con la legge n. 341/1990, che promosse l'introduzione generalizzata dei corsi di durata triennale. Successivamente, in attuazione dell'art.17, comma 95, della legge n. 127/1997, il regolamento 3 novembre 1999, n. 509 ha definito i criteri generali dell'ordinamento degli studi universitari e determinato la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università agli studenti

che abbiano portato a termine i corsi: la laurea per i corsi triennali; la laurea specialistica per coloro che abbiano proseguito gli studi per un ulteriore biennio; il diploma di specializzazione ed il dottorato di ricerca.

Le università, in conformità dei criteri definiti e dei successivi decreti ministeriali che avranno individuate le classi di appartenenza dei corsi di studio caratterizzati dagli stessi obiettivi formativi, disciplinano, nell'esercizio dei poteri di autonomia, gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio.

L'emanazione di tali decreti da parte del MURST è ormai prossima e quindi ben presto gli atenei saranno in grado di svolgere pienamente i poteri di autonomia didattica, circostanza che consentirà una migliore rispondenza dei contenuti formativi dei corsi con le esigenze delle professioni. Il referto della Corte sulla condizione del sistema universitario (articolo 5, comma 21, legge n. 537/93) costituirà occasione per fornire una compiuta informazione circa gli esiti del processo.

10. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi e aspetti retributivi.

Le problematiche finora discusse trovano concreti elementi di riferimento ove si passi a verificare gli utenti dei servizi ed i termini della loro utilizzazione, gli operatori, le unità organizzative ed alcuni indicatori atti a misurare i servizi forniti e dei prodotti da essi assicurati.

Ovviamente, questa verifica costituisce un approccio che tiene conto delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi qui in discorso, anche se incontra difficoltà tecniche di esecuzione e di esaustività; difatti, la creazione di un sistema di indicatori risponde comunque all'esigenza di disporre di strumenti di analisi in grado di offrire una sintesi di un fenomeno rispetto alla sua complessità.

Un primo dato è fornito dalla spesa delle famiglie per consumi finali, dal quale si ricava che le famiglie destinano circa il 7% e circa l'1% delle loro spese, rispettivamente, alla ricreazione e cultura ed all'istruzione. Si potrà notare come

questi dati siano pressoché speculari con l'entità delle risorse che lo Stato destina ai servizi culturali ed a quelli della formazione.

Più in dettaglio, la spesa del pubblico per spettacoli si aggira intorno a 5 mld annui e ciascun abitante sostiene una spesa di circa 80.000 lire.

I visitatori di musei, gallerie, monumenti e scavi dello Stato sono in crescita: dai circa 25 milioni del 1996 ai circa 27,7 milioni del 1998, dei quali 22 milioni paganti, che assicurano un introito di 128 mld con un incremento di 26.000 mld rispetto al 1996.

Le consultazioni di volumi nelle biblioteche statali nei tre anni 1996-98 si aggirano sui tre milioni per ciascun anno.

In tutti i vari gradi di istruzione gli studenti e gli insegnanti risultano in progressiva diminuzione. Negli anni 1997, 1998 e 1999 gli alunni dalla scuola materna alla scuola secondaria superiore sono stati circa 8,5 milioni con un calo annuo dello 0,7-0,8%.

Gli studenti universitari, non disponibili tuttora i dati per il 1999, risultano diminuiti ancor di più, passando da 1.761.245 nel 1997 a 1.676.702 nel 1998: - 4,8%.

Parimenti, gli insegnanti, come conseguenza necessitata del calo demografico e delle misure di contenimento delle dotazioni organiche legate alla riduzione della spesa pubblica, sono stati nel settore dell'istruzione scolastica negli stessi anni circa 900.000 unità, portando, nel 1998 il rapporto alunni insegnanti a 9,58.

Comprendendo il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario e con l'inclusione dei dipendenti degli enti locali dei corrispondenti profili professionali addetti agli istituti scolastici che transitano nei ruoli statali per effetto della legge n. 124 del 1999, il numero complessivo del personale della scuola statale raggiunge 1,1 milione di unità.

Il personale delle università risulta composto da circa 50.000 professori delle tre fasce (ordinari, associati, ricercatori) e da 70.000 unità di personale tecnico e amministrativo.

Il costo del personale nella scuola ha determinato nel 1998 una spesa complessiva di oltre 57.000 mld, nelle università di circa 10.000 mld. Il personale della scuola esprime circa il 53% della spesa per tutti i dipendenti statali ed il 27% di quella relativa a tutto il pubblico impiego, mentre la spesa per il personale universitario raggiunge il 5% circa. Tali volumi di spesa nel confronto degli anni 1997-1998 risultano cresciuti, rispettivamente, dello 0,7 e del 5,5 %.

Nelle università le retribuzioni medie al netto degli oneri contributivi gravanti sull'amministrazione sono state negli anni 1997 e 1998:

Categorie di personale	Retribuzioni medie	
	1997	1998
Professori (I e II fascia)	106.745	105.438
Ricercatori (III fascia)	64.490	64.914
Dirigenti	95.730	108.740
Personale dei livelli	39.837	40.684

Fonte: Corte dei conti -Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 - 1998

L'incremento delle retribuzioni dei dirigenti delle università è da mettersi in rapporto all'adozione dei contratti privatistici per i direttori amministrativi delle università.

Le risorse statali assegnate per il funzionamento ordinario sono assorbite per oltre l'88% per le spese di personale .

11. Indicatori: misurazione dei servizi, la rilevazione e la valutazione dei risultati.

La descrizione degli elementi costitutivi dei servizi costituenti l'area funzionale cultura-istruzione acquista significato portando l'attenzione su possibili indicatori di risultato, idonei a dimostrare gli elementi incrementativi registrati nel