

Nota metodologica

Premessa

La Corte per gli esercizi finanziari 1995-1998 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo 1999 si è basata sulla classificazione funzionale COFOG, determinata in sede europea e aggiornata ad ottobre 1998 che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del '97 (art. 6 comma 3 lett. b).

La COFOG è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è reso necessario individuare, partendo dalle classi COFOG, circa quattrocento "quarti livelli" che definiscono le funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1 della legge n. 94 del 1997 prevede "che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun ministero". L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità (unità previsionali) deve, a questi fini, essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, da una migliore integrazione con la classificazione per funzioni obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni consentendo, così, un'analisi orizzontale della spesa per una serie di politiche pubbliche.

Analisi per stati di previsione

Operativamente per ogni ministero sono stati definiti i quarti livelli funzionali ed a questi imputati percentualmente i capitoli di spesa, compresi quelli di funzionamento. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una stima delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 1999. Per il Ministero delle finanze è stato individuato un ulteriore quinto livello in collegamento con il "piano dei conti per destinazione", che consente un'analisi più dettagliata.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegno e pagamento.

I dati sono stati incrociati con la classificazione economica semplificata della Ragioneria Generale dello Stato che ripartisce le spese in quattro aggregati: funzionamento, intervento, investimento, altre spese.

Analisi speciali

La Corte ha elaborato degli aggregati per alcune politiche pubbliche tenendo conto della nuova struttura di governo disegnata dal d.lgs. n. 300 del 1999:

- attività produttive;
- politiche sociali;
- infrastrutture, trasporti, ambiente;
- istruzione e cultura;
- protezione civile.

Gli aggregati sono stati composti utilizzando i quarti livelli di tutte le amministrazioni centrali tenendo conto della finalizzazione delle risorse verso le politiche pubbliche prese in esame. Il problema si è posto in maniera più complessa per la Presidenza del Consiglio e per il Ministero del tesoro, amministrazioni che, in realtà, hanno competenze trasversali relative a tutte le politiche pubbliche.

Altre analisi

Sono state, inoltre, svolte analisi per settori ritenuti di particolare interesse:

- a) Aree depresse: sulla base della legge n. 94/97 è stata enucleata per funzioni di quarto livello la spesa destinata alle aree depresse, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
- b) Opere pubbliche: così come per gli esercizi 1997 e 1998 sono stati individuati i capitoli di spesa che interessano le opere pubbliche, di tutte le amministrazioni centrali, per tipologie di opere (compresi i capitoli destinati al pagamento dei mutui).
- c) Acque: dalle analisi sulle politiche pubbliche "infrastrutture, territorio e ambiente" e "attività produttive" è stata scorporata la spesa destinata al settore delle acque, al fine di esaminare le varie attività di risanamento ed approvvigionamento delle acque, nonché gli interventi per l'assetto idrogeologico.
- d) Trasferimenti: dallo stato di previsione del Ministero del tesoro sono stati selezionati tutti i capitoli di spesa per "trasferimenti", successivamente riaggregati settorialmente per finalità di spesa.

Capitolo VIII

Ministero della pubblica istruzione

- 1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.**
- 2. Indirizzi programmatici ed obiettivi:** *2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria; 2.2 I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali; 2.2.1 La legge 23 dicembre 1998, n. 448; 2.2.2 La legge 15 marzo 1997, n. 59 e l'autonomia scolastica; 2.2.3 La legge 20 gennaio 1999, n. 9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico; 2.2.4 Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; 2.2.5 Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300; 2.2.6 Le esperienze operative nell'autonomia delle istituzioni scolastiche; 2.2.7 La legge 10 febbraio 2000, n. 30 di riordino dei cicli scolastici e la legge 10 marzo 2000, n. 62 sulla parità scolastica; 2.2.8 Direttive ministeriali- leggi di interesse e disegni di legge in fase avanzata.*
- 3. Analisi dei risultati della gestione:** *3.1 La gestione finanziaria e contabile; 3.2 Risultati contabili per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e per categorie economiche; 3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità; 3.2.3 La classificazione per categorie economiche.*
- 4. Il prodotto scolastico e la sua valutazione.**
- 5. La spesa per supplenze.**
- 6. Il servizio di controllo interno.**
- 7. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: prime valutazioni degli esiti sulla sperimentazione dell'autonomia.**
- 8. Organizzazione dei servizi e del personale:** *8.1 Le maggiori componenti del sistema scolastico; 8.2 Il personale delle istituzioni scolastiche; 8.3 L'amministrazione centrale e periferica; 8.4. La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola.*

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	560		0	0	560	0	0
9.1.1.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	360.836	304.199		329.097	329.097	283.294	57.978	22.003
9.1.1.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	3.881	3.952		3.723	3.723	3.204	2.423	188
9.1.1.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	401.290	353.342		400.959	400.959	181.964	238.881	1.409
9.1.1.4 - Scambi culturali ed internazionali	10.075	12.236		9.945	9.945	9.191	4.568	463
9.1.1.5 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	4.935.011	4.829.327		4.302.950	4.298.942	4.522.218	125.716	355.734
9.1.1.6 - Interventi nelle aree depresse	1.607	1.902		1.607	1.607	1.839	463	0
9.1.2.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	1.388.759	1.180.323		1.234.171	1.234.171	1.101.055	197.941	99.862
9.1.2.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	17.057	16.822		16.786	16.786	14.500	10.186	639
9.1.2.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	175.694	175.906		174.383	174.383	154.142	22.516	1.521
9.1.2.4 - Scambi culturali e internazionali	2.791	3.113		2.627	2.627	2.603	1.476	429
9.1.2.5 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	17.316.026	16.848.656		15.152.935	15.148.926	16.007.301	348.346	1.160.686
9.1.2.6 - Interventi nelle aree depresse	11.840	13.360		11.744	11.744	13.222	3.520	123
9.2.1.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	1.209.630	1.083.245		1.060.456	1.060.456	978.512	141.409	100.556
9.2.1.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	13.876	13.816		13.692	13.692	11.579	9.122	282
9.2.1.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	12.942	14.052		12.828	12.828	12.952	5.537	274
9.2.1.4 - Impianti sportivi e palestre	3.811	3.887		3.701	3.701	3.622	1.619	278
9.2.1.5 - Scambi culturali e internazionali	4.936	5.507		4.649	4.649	4.609	2.592	753
9.2.1.6 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	15.759.460	15.399.865		13.893.941	13.885.924	14.534.370	332.526	1.063.516
9.2.1.7 - Interventi nelle aree depresse	14.599	15.503		14.486	14.486	15.067	5.493	152
9.2.2.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	2.132.205	1.961.540		1.794.104	1.794.104	1.752.648	120.407	265.866
9.2.2.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	12.596	13.155		11.994	11.994	10.725	7.526	833
9.2.2.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	19.633	21.060		18.913	18.913	18.746	7.903	1.019
9.2.2.4 - Impianti sportivi e palestre	8.306	8.677		7.764	7.764	7.650	2.682	685
9.2.2.5 - Scambi culturali e internazionali	6.736	7.487		6.396	6.396	6.319	2.814	829
9.2.2.6 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	19.337.948	18.649.646		17.219.644	17.211.627	17.610.384	764.740	1.290.928
9.2.2.7 - Interventi nelle aree depresse	144.351	118.569		144.137	144.137	111.365	72.142	286
9.4.1.6 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	79.858	75.746		62.197	62.197	61.073	3.081	15.709
9.4.1.7 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	1.310	1.349		1.189	1.189	1.149	445	184
9.4.1.8 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	2.501	2.625		2.439	2.439	2.447	311	105
9.4.1.9 - Scambi culturali e internazionali	646	719		606	606	597	360	106

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Funzione obiettivo	Stanzamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Importi in milioni di lire	
							Residui totali	Economie
9.4.1.10 - Supporto e vigilanza all'attività delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	596.426	603.666		544.043	541.371	544.041	48.176	32.040
9.8.1.1 - Interventi per l'edilizia scolastica	10.785	12.685	180	10.785	10.785	7.577	14.723	3.543
9.8.1.2 - Predisposizione dei piani e della legislazione delle politiche per l'istruzione e relativo monitoraggio	143.552	153.840		139.782	139.782	140.214	63.099	7.239
9.8.1.3 - Spese connesse all'autonomia scolastica	515.610	439.158		515.480	515.480	429.674	160.598	130
10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	70.000	70.000		70.000	70.000	70.000	219	0
10.4.1.2 - Spese per la formazione dei genitori	1	1		1	1	1	0	0
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	12.648	70.112		12.514	12.514	67.464	1.387	3.001
10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione	600	600		600	600	600	0	0
10.7.1.5 - Sostegno alle vittime della violenza criminale	0	500		0	0	0	500	0
TOTALE AMM.NE	64.739.830	62.490.709	180	57.207.270	57.180.546	58.698.460	2.783.423	4.431.369

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

Nell'anno 1999 il sistema scolastico è stato caratterizzato da sperimentazioni e prime attuazioni del processo di riforma dei livelli formativi - avviati con provvedimenti legislativi attuativi emanati nell'ultimo biennio, quali la legge n. 59 del 1997 per l'autonomia scolastica, la legge n. 127 del 1997 per l'autonomia didattica dell'università, la legge n. 196 del 1997 per la formazione professionale - la legge n. 9 per l'elevamento dell'obbligo scolastico e la legge n. 144 che istituisce l'obbligo di frequenza di attività formative fino a 18 anni.

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 istruzione al 9% della spesa complessiva 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); per le regioni la spesa per il diritto allo studio non supera i 900 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 di quelli iscritti nelle scuole secondarie inferiori (-96.000) e superiori (-43.000).

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 la rilevante incidenza

dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di bocciati al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali, determina un tasso complessivo degli abbandoni pari al 7% degli alunni.

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

Nel periodo 1994-1999 sono stati posti a disposizione dei diversi obiettivi nei quali si articolano gli interventi comunitari circa 16.600 mld provenienti dal Fondo Sociale Europeo, in larga parte destinati ai giovani coinvolti nel sistema di istruzione statale e nella formazione professionale gestita a livello regionale. Il cofinanziamento con fondi comunitari ha coinvolto iniziative riguardanti tutti i livelli di istruzione, quali programmi contro la dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo e nella scuola secondaria superiore, progetti di integrazione tra scuola e formazione professionale per il biennio terminale dell'obbligo, corsi post-diploma di istruzione superiore e corsi di specializzazione post-laurea.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

Anche il 1999 è stato caratterizzato dal processo di riforma del sistema scolastico che, in tempi relativamente brevi, sta portando 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. Anche per il 1999 i salienti indirizzi programmatici ed obiettivi sono stati delineati in provvedimenti normativi approvati nel medesimo esercizio.

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

Gli obiettivi essenziali possono essere riassunti: a) nell'avvio del processo di realizzazione di un'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.

Va ricordato, in particolare, l'impegno programmatico assunto per l'introduzione di sistemi di valutazione dei docenti che hanno portato ad iniziative, anche con procedure concorsuali, peraltro non portate a conclusione, per il superamento delle rigidità preclusive di carriera secondo parametri meritocratici; altro rilevante impegno è stato quello diretto alla massiccia formazione del personale direttivo e docente in relazione alle esigenze connesse all'intero processo di riforma, con particolare riferimento all'avvio dell'autonomia scolastica.

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

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

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 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).

2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.

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 quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Costituiscono, inoltre, riferimenti programmatici quelli già 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 conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

La riforma del sistema istruzione- formazione, nel quale si collocano la previsione di una ampia autonomia delle istituzioni scolastiche e la riorganizzazione dei cicli scolastici, dovrebbe comportare, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo grado dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

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.

Il D.p.e.f. 2000-2003 ha previsto, in una logica di sviluppo e di governo integrato del sistema istruzione- formazione, una serie di obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarietà del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro, la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza.

Sono, inoltre, previsti ulteriori obiettivi quali la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria, il completamento del piano di investimenti nelle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica in diversi cicli scolastici ed uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico.

2.2 I provvedimenti normativi di attuazione e gli atti amministrativi generali.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretizzati nell'azione governativa del 1999.

2.2.1 La legge 23 dicembre 1998, n. 448.

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

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

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

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

Con l'art. 29 di tale legge viene introdotto un sistema di monitoraggio dei flussi di cassa per le istituzioni scolastiche con l'obiettivo di assicurare che per l'anno 1999 i pagamenti complessivi non risultino globalmente superiori a quelli rilevati dal conto consuntivo 1997 e di realizzare un riequilibrio nella distribuzione delle risorse tra le istituzioni stesse; tale monitoraggio si estende anche ai riflessi finanziari nell'applicazione delle disposizioni concernenti il numero dei dipendenti del comparto scuola.

Circa gli effetti applicativi sulla gestione dell'esercizio 1999 si rinvia a quanto esposto successivamente nei risultati contabili finali.

Altro provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 è contenuto nella legge 17 maggio 1999, n. 144 nella quale sono previste disposizioni che istituiscono a partire dall'anno scolastico 1999-2000 l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età (art. 68) salvo l'obbligo comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale, e l'istituzione del sistema della istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) (art. 69) con compiti di riqualificazione ed ampliamento dell'offerta formativa destinata ai giovani, agli adulti, occupati e non occupati.

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

Nel corso del 1999 è proseguito il processo di evoluzione del quadro normativo, nel cui contesto si colloca la riorganizzazione del sistema scolastico, nel più ampio quadro del riordinamento delle strutture pubbliche, anche con l'utilizzo dello strumento della delega legislativa.

L'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 aveva già 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.

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.

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. n. 251/98.

Con d.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 è stato emanato un regolamento concernente una disciplina generale dell'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo delle istituzioni scolastiche, con l'individuazione delle funzioni ad esse trasferite.

Con delibera n. 31/E/99 le Sezioni Riunite della Corte hanno ammesso al visto ed alla conseguente registrazione il d.P.R. dell'8 marzo 1999 concernente il regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 21 della legge n. 59 del 1997 per il quale la Sezione del controllo con deliberazione n. 43 del 27 maggio 1999 aveva ricusato la registrazione per una serie di argomentazioni che possono così sintetizzarsi:

- non appare consentito in base all'art. 21 della legge n. 59 del 1997 il ricorso allo strumento del regolamento ministeriale per la disciplina dei programmi scolastici o per la definizione dei curricula;

- l'autonomia ingloba ogni possibile forma di sperimentazione da riconnettere al concreto esercizio della riconosciuta autonomia, con travolgimento delle specificità ordinali ed organizzative che si collegano alle disposizioni contenute nel testo dell'abrogato art. 278 del d.lgs n. 297 del 1994.

La normativa del regolamento ministeriale, dettata per attuare una "sperimentazione didattica" non appare in linea con il sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche delineato dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997, per il quale appare necessaria l'adozione di regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988.

L'utilizzazione del "fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" non può essere fondato esclusivamente sulla direttiva del Ministro n. 252 del 1998, utilizzazione connessa alla "piena realizzazione dell'autonomia scolastica".

Le Sezioni Riunite nell'Adunanza del 19 luglio 1999 a seguito di risoluzione del Consiglio dei ministri del 25 giugno 1999 secondo la quale il regolamento stesso doveva avere corso ai sensi dell'art. 25 del testo unico n. 1214 del 1934 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).

In particolare, le Sezioni Riunite, nel dichiarare per tale parte il provvedimento non conforme a legge, hanno rilevato che la sperimentazione didattica di cui al decreto ministeriale del 29 maggio 1998¹ non è riconducibile al concetto di un avvicinamento, per quanto cauto e graduale, all'autonomia didattica ed organizzativa impostata dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ed hanno osservato 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.

Le Sezioni Riunite, con riferimento alla sperimentazione prevista in tale decreto, con la richiamata delibera n. 31/E/99 hanno osservato che tale decreto, pur avente natura transitoria, deve essere inquadrato nel disegno attuativo di cui all'art. 21 della legge n. 59 del 1997, e

¹ Con deliberazione n. 83 del 21 maggio 1998 la sezione di controllo della Corte ha negato il visto al decreto del 27 novembre 1998 n. 765 con il quale venivano autorizzate sperimentazioni volte a promuovere e sostenere i processi di autonomia delle istituzioni scolastiche, anticipando l'applicazione dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 prima dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art. 14, comma 2, della legge n. 408 del 1988 e rilevandosi, pertanto, privo di fondamento giuridico.