

ponendo il sistema scolastico in una situazione di attesa dei successivi interventi legislativi applicativi¹.

A supporto del monitoraggio del processo di gestione della riforma, in particolare dell'attuazione dell'autonomia scolastica, e di regolazione dei processi di incentivazione sono stati istituiti organismi specializzati di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata anche dalla valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti e dalla riqualificazione dell'edilizia scolastica.

Il numero dei docenti nel quinquennio 1998-2002, anziché diminuire di quasi 32.000 unità, è aumentato di circa 30.000 con un tasso di incremento difforme dalle previsioni delle norme finanziarie e non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

Nel corso del 2002 è stata emanata la legge n. 145 riguardante il conferimento delle funzioni dirigenziali. Essa ha avuto ricadute sul sistema scolastico a livello centrale e regionale, in quanto ha inciso sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, pervenuto di recente a nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

Data la non elevata produzione normativa di settore, è proseguita l'ordinaria gestione, con applicazione delle normative pregresse che hanno trovato attuazione secondo gli obiettivi già individuati. Ciò è avvenuto, ad esempio, per l'autonomia scolastica (regolamento di cui al d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275), per le disposizioni di sostegno dell'autonomia (legge n. 440/1997) e per le norme di razionalizzazione della rete scolastica.

3. Università e ricerca.

Per l'istruzione universitaria e la ricerca l'anno 2002 ha costituito, insieme, un periodo di messa a regime delle modifiche apportate negli ultimi anni agli ordinamenti didattici degli atenei ed agli assetti organizzativi della rete degli enti di ricerca e di riflessione sugli esiti che quelle modifiche iniziano ad esprimere. Infatti, appare avviata da parte del Governo un'azione propositiva verso gli organi della comunità universitaria per raccogliere, coordinare e fornire adeguate soluzioni alle esigenze di messa a punto di alcuni aspetti della disciplina generale degli ordinamenti didattici, soprattutto nell'obiettivo di definire al meglio i rapporti tra i diversi livelli dei corsi universitari e dei titoli accademici cui essi danno luogo.

¹ In materia di istruzione e di formazione professionale, il modificato articolo 117 della Costituzione prevede che lo Stato abbia competenza esclusiva sulle norme generali dell'istruzione (lettera *n*), mentre definisce materia concorrente tra Stato e Regioni l'istruzione, indistintamente intesa, con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale — che vengono pertanto riconosciute proprie ed esclusive della competenza regionale — e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche — che assurge quindi al rango di riconoscimento costituzionale.

Il medesimo articolo 117 dispone altresì che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa...". Alla Regioni viene altresì rimessa la potestà legislativa sulle materie di legislazione concorrente, mentre allo Stato viene riconosciuta la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva.

Il precedente articolo 117 limitava la potestà legislativa delle regioni, tra l'altro, all'istruzione artigiana e professionale e all'assistenza scolastica, oltre alle materie espressamente trasferite dalla competenza statale per effetto di legge ordinarie.

Pur essendo previsto che il nuovo articolo 117 della Costituzione potrà dispiegare i suoi effetti con norme di attuazione successiva, nell'immediato ha tuttavia inciso direttamente sul nuovo disegno di legge di riforma del sistema di istruzione e di formazione che, rispetto alla precedente legge di riforma dei cicli scolastici (n. 30/2000), ha dovuto esplicitamente prevedere il nuovo impianto di un secondo canale formativo, parallelo a quello proprio dell'istruzione scolastica, da assegnare al sistema regionale e da riconoscere a tutti gli effetti anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Altrettanto è avvenuto in vista della definizione di un nuovo stato giuridico e del relativo trattamento economico per i docenti e ricercatori universitari, unitamente allo studio di un nuovo sistema per il programma di sviluppo e per il finanziamento ordinario delle università.

Per gli enti di ricerca il Governo è stato in grado di accelerare i tempi di una nuova ristrutturazione, che interviene negli assetti organizzativi degli enti a distanza di pochi anni. Evidentemente specifiche valutazioni non sono possibili, ma un invito sembra lecito formulare per consentire un periodo minimo di stabilità per gli apparati, quali anche gli enti di ricerca appartengono, onde non esporre le loro energie al rischio di esaurirsi in processi senza termine di definizione di assetti organizzativi sempre nuovi e delle relative procedure amministrative.

4. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 2002 – 678.829 milioni di euro (spese finali – stanziamenti definitivi) – il 7,4% ha riguardato le politiche per l'istruzione e la ricerca per una somma di 50.434 milioni². Negli anni 2001 e 2000 l'indice aveva raggiunto l'11%.

La Tabella 4 espone, esclusivamente per il settore istruzione, la destinazione delle risorse per gli anni 2000-2001-2002 in relazione ai gradi in cui esso si articola. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa e sulla loro evoluzione negli anni.

Nel 2002 la distribuzione delle disponibilità finanziarie tra i diversi gradi di istruzione risulta: scuola materna 9,7%; scuola elementare 26,8%; scuola media 17,8%; scuola secondaria superiore 26,9%; istruzione superiore 16,4%. Rispetto al 2001 si rileva la crescita delle risorse per la scuola materna e la scuola elementare. Gli stanziamenti sono in calo per la scuola secondaria, sia inferiore che superiore, e per l'istruzione superiore.

I dati più significativi evidenziano che nel 2002 la spesa statale per l'istruzione ha raggiunto:

stanziamenti definitivi	45.219 milioni
pagamenti totali	45.270 milioni

rappresentando, rispettivamente, il 6,6% (s.d.) e il 7,4% (p.t.) delle spese finali totali dello Stato. Entrambi gli indici risultano in calo rispetto al 2001: del 3,2% e del 3,8%.

Per una esatta percezione degli effettivi movimenti di cassa che incidono sulla tesoreria statale occorre considerare che una quota significativa dei pagamenti non è direttamente erogata ai destinatari finali, ma è solo trasferita alle unità organizzative decentrate di spesa incaricate della gestione delle relative risorse.

Dell'anzidetto volume di risorse il MIUR ha gestito per le aree dell'istruzione scolastica e dell'università:

stanziamenti definitivi	45.115 milioni pari ad oltre il 99%
pagamenti totali	45.171 milioni pari ad oltre il 99%

² Questa somma è frutto di un'elaborazione della Corte dei conti sui dati del rendiconto generale dello Stato 2002, che considera le risorse destinate alla COFOG 9 – istruzione – 45.219 milioni – cui sono aggiunte quelle delle funzioni obiettivo di secondo livello pertinenti al settore ricerca, 5.215 milioni, al netto della quota "ricerca" (11 milioni) già compresa nella COFOG 9.

Occorre però ricordare che una quota, al momento non precisabile, è utilizzata per finanziare la ricerca svolta dalle università.

Il differenziale rispetto al totale della spesa statale – stanziamenti definitivi 104 milioni – è costituito dalle risorse destinate all'edilizia scolastica (Ministeri Economia e Finanze, Infrastrutture e Trasporti), ed ai Ministeri degli Affari Esteri (scuole all'estero) e delle Comunicazioni (formazione post-universitaria).

Per il settore della ricerca è stata eseguita un'elaborazione sui dati del rendiconto volta a conoscere l'entità delle risorse che lo Stato rende disponibili. L'elaborazione riflette i criteri seguiti nelle classificazioni COFOG, e quindi ne sconta i condizionamenti ed i limiti. Con queste avvertenze è dato conoscere:

stanziamenti definitivi	5.225 milioni; (2001, 4.536 milioni)
pagamenti totali	4.522 milioni; (2001, 3.775 milioni)

Come già chiarito, nel rendiconto MIUR è possibile conoscere solo il volume finanziario messo a disposizione della ricerca *non universitaria*, pari al 5,1% sia per gli stanziamenti definitivi che per i pagamenti totali dell'intera dotazione ministeriale:

stanziamenti definitivi	2.444 milioni; (2001, 3.165 milioni);
pagamenti totali	2.447 milioni; (2001, 2.713 milioni).

Questi importi, che risultano in calo, costituiscono, rispettivamente, il 47% e il 54% delle disponibilità globali che lo Stato mette a disposizione.

Tab. 4

Stanziamenti definitivi

(in milioni di euro)

Gradi di istruzione	2000		2001		2002	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
scuola materna	3.078	7,4	3.406	7,9	4.410	9,7
scuola elementare	10.573	25,3	11.219	25,8	12.110	26,8
scuola media	8.408	20,1	8.434	19,4	8.075	17,8
scuola secondaria superiore	11.699	28,0	11.813	27,2	12.163	26,9
istruzione superiore	7.306	17,5	8.026	18,5	7.438	16,4
istruzione non altrimenti classificabile	698	1,7	538	1,2	1.023	2,3
TOTALE	41.764	100,0	43.436	100,0	45.219	100,0

Il prospetto mette a raffronto i valori assoluti e gli indici percentuali espressi dalle risorse assegnate negli anni 2000 – 2001 – 2002 ai diversi gradi di istruzione in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione.

Tav. 2

ISTRUZIONE SCOLASTICA *
ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2000-2002

(in migliaia di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	Incr. % def. Su iniz.	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	% imp.tot. su massa impegn.	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	% prev.def. cassa su massa spend.	PAGATO TOTALE	% pag.tot. su prev.def. cassa	RESIDUI "F" TOTALI	% res "f" tot. Su massa spend.	RESIDUI TOTALI	% res tot. Su massa spend.	ECON. TOTALI	% econ. Tot. Su massa spend.
2000	33.636.362	34.367.079	2	34.380.880	31.815.655	93	35.897.559	34.614.152	96	33.816.712	98	1.537.782	4	1.912.658	5	168.189	0
2001	33.126.728	35.163.973	6	35.246.835	38.273.844	109	37.072.219	35.269.487	95	39.796.520	113	2.497.774	7	2.997.297	8	-5.721.597	-15
Scost. % su anno prec.	-2	2		3	20		3	2		18		62		57		-3.502	
2002	35.721.973	37.414.811	5	37.440.457	37.232.118	99	40.425.253	38.051.997	94	37.215.854	98	2.817.701	7	3.897.650	10	-688.251	-2
Scost. % su anno prec.	8	6		6	-3		9	8		-6		13		30		-88	
2003	36.953.953																
Scost. % su anno prec.	3																

* I dati esposti comprendono le risorse gestite dal CDR Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del Ministro

Le tre precedenti tavole forniscono, per il Ministero nella sua globalità e, mediante scomposizione, per le aree istruzione scolastica e università – ricerca, i dati finanziari e contabili della gestione 2002. Essi sono messi a confronto con i due esercizi precedenti. Qui si richiamano solo le informazioni più significative, facendo rinvio alle due parti, nelle quali si articola questa relazione, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali emergenti dagli esiti della gestione.

Le nuove risorse assegnate al Ministero nel 2002 hanno raggiunto 47.580 milioni di euro, registrando un incremento del 3% sul 2001; i pagamenti risultano ridotti del 5% e sono stati 47.634 milioni, nel 2001 erano aumentati del 17%. I residui totali sono stati 12.766 milioni, cresciuti del 3%, ma secondo un indice nettamente inferiore a quello registrato nel 2001, 15%.

Anche nel 2002 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, risultano in parte compensate dalle economie e determinate in 391 milioni.

La lettura delle tabelle consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti.

In via di sintesi, per l'area istruzione scolastica si evidenzia: la crescita delle previsioni definitive rispetto al 2001 del 6%; i pagamenti ridottisi di altrettanto; le eccedenze di spesa diminuite sull'anno precedente di 88 punti percentuali. I fenomeni amministrativi da esse sottesi sono illustrati nella parte I.

L'assegnazione di risorse per le aree dell'università e della ricerca si è ridotta del 10 % sul 2001, anno nel quale era aumentata dell'11%. I pagamenti hanno subito un decremento di 4 punti, che si confronta con la crescita del 16% registrata un anno prima. Il volume delle economie si eleva di anno in anno, ma esso, in notevole percentuale, fa schermo al fenomeno dei pagamenti non effettuati su impegni di spesa formalmente assunti a causa di sopravvenute difficoltà di ordine amministrativo e che successivamente potrebbero essere di nuovo richiesti dai rispettivi creditori (perenzione amministrativa).

La Corte, pur attenta alla tenuta complessiva degli equilibri della finanza pubblica, richiama l'attenzione sulla considerazione che la provvista di un adeguato volume di risorse per l'istruzione e la ricerca costituisce esigenza non eludibile per il mantenimento del tessuto sociale del Paese e per la piena valorizzazione del suo capitale umano.

5. L'assetto della struttura ministeriale.

5.1 Profili evolutivi delle funzioni ministeriali ed il regolamento di organizzazione.

La relazione sul rendiconto 2001 ha descritto le linee evolutive della struttura ministeriale, il cui disegno organizzativo appariva in divenire per l'avvenuta riunificazione dei due rami di amministrazione (istruzione – università e ricerca), disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999, per il rinnovo della delega legislativa³, richiesto dal nuovo Esecutivo della XIV legislatura, volto all'introduzione di modifiche nell'organizzazione del Governo, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli enti pubblici e, soprattutto, per il nuovo quadro istituzionale delineato dalle modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione.

L'anno trascorso non ha apportato innovazioni, soprattutto, a causa del protrarsi dei tempi di perfezionamento del regolamento organizzativo del Ministero, nonostante il procedimento risultasse già avviato nel maggio 2002.

La direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002⁴, emanata dal Ministro, prevedeva, a livello centrale, un modello organizzativo costituito da tre dipartimenti preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università ed all'alta formazione artistica e musicale; alla ricerca, articolati in dieci direzioni generali e sei servizi (affari finanziari e bilancio; affari internazionali; comunicazione; personale del Ministero; organizzazione e studi; sistemi informativi), cui venivano affidati compiti strumentali di interesse comune ai dipartimenti ed alle strutture periferiche (uffici scolastici regionali).

³ Legge 6 luglio 2002, n. 137.

⁴ Atto n. 5117/MR del 25 gennaio 2002.

L'Amministrazione periferica veniva costituita da 18 uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale con sede nei capoluoghi di regione e compiti di supporto e consulenza rivolti esclusivamente agli istituti scolastici, posti in collegamento funzionale con il Dipartimento Istruzione.

Tali sono infatti i contenuti del regolamento di organizzazione sottoposto al controllo di legittimità della Corte. Esso reca inoltre una dotazione organica comprendente 845 dirigenti, dei quali 39 dirigenti generali (4,6%), e 10.572 unità del rimanente personale. Sulla dotazione complessiva di 11.417 unità i dirigenti costituiscono il 7,4%. Il provvedimento non comporta nuove spese, essendo l'entità numerica della dotazione la risultante delle precedenti dotazioni dei due rami confluiti. Essa per le qualifiche non dirigenziali è così distribuita: 7% nella categoria A; 49% nella categoria B; 44% nella categoria C; per il 22% nell'amministrazione centrale; per il 78% nell'amministrazione periferica.

La nuova configurazione organizzativa dovrebbe risultare coerente con l'evoluzione delle funzioni statali del settore in conseguenza del processo che ha condotto al riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni universitarie e degli enti di ricerca e delle scuole. Esse si concretano essenzialmente nella determinazione del quadro di riferimento generale, nella definizione di criteri, parametri e standard, in particolare, per quanto riguarda il livello dei servizi da fornire (cfr. Cost. art. 117 comma 2 lett. m) e nel raccordo con l'ordinamento comunitario e le organizzazioni internazionali.

Ed in effetti, secondo stadi di diverso avanzamento per ciascuno dei vari comparti che compongono il Ministero, l'Amministrazione centrale va progressivamente perdendo la connotazione di organo di diretta esecuzione degli interventi, che sono trasferiti agli organi periferici e, soprattutto, agli istituti scolastici ed universitari ed agli enti di ricerca, dotati ormai di un'ampia sfera di autonomia. L'Amministrazione Centrale resta quindi caratterizzata dall'esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, assistenza, monitoraggio e verifica.

In attesa del riordino degli uffici di diretta collaborazione ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 300 del 1999, il regolamento emanato con il d.P.R. 26 marzo 2002, n. 128 ha adottato le soluzioni organizzative previste dal d.P.R. 1° dicembre 1999, n. 477 per il MURST con alcuni adattamenti concernenti il numero dei vice capi degli uffici di gabinetto e legislativo, l'ufficio stampa, il servizio di controllo interno, la segreteria del vice ministro, il numero massimo di unità del personale portato a 295 unità.

Come già detto, a giugno 2003 la definizione del nuovo assetto organizzativo del Ministero a seguito della riunificazione risulta non portata a compimento. Infatti, anche la struttura del bilancio, come conformata nel rendiconto 2002 e nello stato di previsione 2003, espone la mera giustapposizione dei centri di responsabilità esistenti presso i due rami di amministrazione di provenienza (Ministero della pubblica istruzione – MURST).

Il Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – nell'adunanza del 30 settembre 2002 ha dato parere favorevole allo schema di regolamento di organizzazione, valutando coerente con un sistema di istruzione fondato sull'autonomia il nuovo assetto proposto e la sua articolazione nei tre dipartimenti preposti alle aree dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nello stesso tempo il Consiglio ha segnalato alcuni aspetti di criticità, indicati nell'aumento del numero delle direzioni centrali (6) nei Dipartimenti dell'università e della ricerca e nei 6 servizi extradipartimentali, la cui numerosità non appare giustificata traducendosi in sovrapposizioni (affari internazionali). Pur riconoscendo necessaria una continuità organizzativa con i precedenti assetti, il Consiglio ha evidenziato come il dettato del nuovo articolo 117 Cost. imponga una riconsiderazione della rete periferica degli uffici statali istituiti in ciascuna regione, dovuta, oltre che alle funzioni affidate alle Regioni ed ai Comuni, all'innovazione introdotta dal comma 3 che attribuisce espressamente – al pari dell'art. 33 u.c. per le università e le istituzioni di alta cultura – l'autonomia alle istituzioni scolastiche,

mentre allo Stato compete la disciplina generale (Cost. art. 117 comma 2. lett. m-n) al fine di garantire sul territorio i livelli essenziali di qualità e quantità del servizio istruzione da configurarsi come sistema nazionale. L' impianto organizzativo periferico delineato non risulta quindi in linea con l'assetto che la nuova Costituzione esige e dovrà essere rivisto alla luce della disciplina generale da emanarsi e delle funzioni delle Regioni, dei Comuni e delle Istituzioni Scolastiche.

Il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri ed emanato con il d.P.R. 30 dicembre 2002. La relazione ed anche lo stesso regolamento nelle premesse danno atto che l'assetto delineato non è definitivo dovendo essere rivisto conseguentemente all'adeguamento della disciplina generale del sistema istruzione in coerenza con le disposizioni costituzionali degli articoli 33, comma 2, e 117.

Il procedimento di controllo di legittimità è stato definito dalla Sezione centrale di controllo – I e II Collegio – della Corte con la delibera n. 6 del 27 marzo - 23 aprile 2003.

La Sezione, rilevando nel provvedimento una essenziale realizzazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 300 del 1999, ha ritenuto di ammettere al visto ed alla conseguente registrazione l'atto con esclusione delle parti circa le quali sono state accertate illegittimità, specificamente indicate. In sintesi, è stata ritenuta illegittima l'istituzione, come strutture esterne rispetto ai dipartimenti, dei sei servizi strumentali perché tale soluzione organizzativa contrasta con i principi desumibili degli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999. Queste disposizioni, conformando in linea generale l'assetto per i ministeri strutturati su base dipartimentale, non lasciano spazio all'esercizio di una specifica autonomia che individui diverse soluzioni organizzative per le attività di ordine strumentale, per le quali il modello dipartimentale è esaustivo.

Parimenti, sono state ritenute illegittime alcune altre disposizioni, in particolare quelle riguardanti gli uffici di livello dirigenziale non generale a supporto dell'esercizio delle attribuzioni dei capi Dipartimento, per le quali, pur essendo stata riconosciuta l'esigenza rappresentata dall'Amministrazione, si è rilevato che l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 300 del 1999 dispone che l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale avvenga con decreto ministeriale non regolamentare.

Il regolamento, a seguito della pronuncia della Corte, eccettuate le parti ritenute illegittime, ha assunto carattere definitivo; tuttavia, non è stato dato corso alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Al momento, quindi, l'assetto organizzativo dei due rami di amministrazione, confluiti all'inizio della XIV legislatura (giugno 2001) nel MIUR, risulta tuttora retto dai regolamenti propri di ciascuno di essi: d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 per l'amministrazione scolastica (ex Ministero della Pubblica Istruzione); d.P.R. 1° dicembre 1999, n. 477 per l'amministrazione statale di supporto alle università ed alla ricerca (ex MURST). Solo gli uffici di gabinetto e di diretta collaborazione hanno acquisito un disegno unitario, definito dal d.P.R. n. 128 del 2002, già ricordato.

PARTE I

ISTRUZIONE SCOLASTICA

1. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

Il 2002 è stato caratterizzato da una situazione di non continuità con il processo attuativo della riforma del sistema scolastico, avviato negli anni precedenti, proseguita nel 2003 con l'approvazione della legge n. 53 del 28 marzo 2003 di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

E' stata data applicazione alle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema educativo, che si connette ad un più ampio progetto di riforma ordinamentale con competenze conferite alle regioni, alle province ed ai comuni in materia di istruzione e di formazione professionale, e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 sono stati riconosciuti ampi ambiti di competenza esclusiva regionale nella predetta materia ed è stata, tra l'altro, prevista la competenza legislazione esclusiva dello Stato per l'emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, ed alla legislazione "concorrente" in materia di istruzione scolastica nel rispetto dei principi di autonomia delle istituzioni scolastiche.

L'anno 2002 è stato un anno di transizione verso un nuovo modello organizzativo scolastico e per il completamento del quadro complessivo della riforma del sistema educativo.

In questa fase gli elementi normativi più significativi sono stati rappresentati dalle leggi finanziarie che hanno riguardato il sistema scolastico con obiettivi di razionalizzazione della spesa per l'istruzione.

Gli obiettivi essenziali, desumibili dai documenti di programmazione generale e dalla vigente legislazione in materia, possono essere riassunti: a) la piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) la riforma degli ordinamenti; c) l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; d) la formazione professionale del personale dirigenziale scolastico e docente; e) l'innalzamento dell'obbligo scolastico; f) la razionalizzazione della rete scolastica; g) la prevenzione della dispersione scolastica; h) l'incremento del numero dei diplomati con adeguamento dell'offerta formativa alle nuove esigenze della società; i) lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore; l) l'educazione degli adulti; m) l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

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

1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Il Dpef 2000-2003 ha previsto, secondo una impostazione che prevede un sistema di sviluppo integrato di istruzione e di formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con 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, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle 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.

Il Dpef 2001-2003, sulla base dell'esigenza di garantire una stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Il Dpef 2001-2004, che ha indicato tra le priorità per sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione il sostegno alle infrastrutture immateriali della nuova economia, quali la scuola, la formazione e la ricerca, ha previsto come obiettivi prioritari l'informatizzazione della rete scolastica, l'alfabetizzazione e la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il Dpef 2002-2006 ha previsto una particolare attenzione per l'incremento del capitale umano con la riforma del sistema educativo nazionale, con un adeguamento dei sistemi di istruzione e di ricerca nell'ambito di un assetto federalista dello Stato ed ha fissato alcuni obiettivi prioritari quali la costituzione di un servizio di valutazione per la definizione di standard di qualità e per la valutazione del sistema scolastico e dei livelli finali di apprendimento degli studenti, la riforma degli ordinamenti scolastici e l'interazione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, con lo sviluppo degli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, nonché a fornire opportunità di formazione nel corso della vita.

Il Dpef 2003-2006 ha posto particolare attenzione alla riorganizzazione del sistema scolastico ed al potenziamento delle strutture e dei servizi ed il progetto di cambiamento, sostenuto da un piano pluriennale di misura finanziarie, prevede alcuni obiettivi essenziali, quali la riforma degli ordinamenti e gli interventi connessi con la loro attuazione, l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione, lo sviluppo delle tecnologie multimediali, la valorizzazione professionale del personale docente e amministrativo e l'autoaggiornamento, le misure volte a prevenire il disagio giovanile per la piena realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione, gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

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 concretati nell'azione governativa del 2002, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, l'istituzione di un Ministero dell'istruzione e della ricerca per lo svolgimento dei compiti di competenza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica.

Con l'articolo 7, comma 12 e 13, della legge 28 marzo 2003 n. 53, sono state abrogate la legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riforma dei cicli scolastici e la legge n. 9 del 1999 di innalzamento dell'obbligo scolastico¹.

Nella predetta legge, di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale², è stata prevista l'emanazione, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art.

¹ E' stato emanato tuttavia con decreto del 13 dicembre 2001 il regolamento concernente l'adempimento dell'obbligo scolastico che prevede l'affidamento, oltre che ai dirigenti scolastici, ai sindaci dei comuni di residenza dei soggetti interessati di compiti di vigilanza dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, con la previsione della predisposizione, entro il 30 settembre, di un piano di prevenzione della dispersione scolastica.

² Con la predetta legge viene disposta delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi in materia di sviluppo dell'autonomia scolastica; istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; sviluppo tecnologie

8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, di appositi decreti legislativi in materia di istruzione e formazione professionale e la predisposizione di un piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma degli ordinamenti a seguito dell'autonomia scolastica, dell'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, dello sviluppo delle tecnologie multimediali e dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, della valorizzazione professionale del personale docente, delle iniziative di formazione iniziale e continua del personale, del rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti, della valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica, degli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, degli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Nella citata legge è prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione e di formazione nella scuola dell'infanzia (di durata triennale), in un primo ciclo (di durata triennale) comprendente la scuola primaria e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Una novità è costituita dalla possibilità di consentire alle famiglie l'iscrizione dei propri figli alla prima classe della scuola primaria o alla scuola dell'infanzia in anticipo rispetto alla normale età prevista (a regime potranno iscriversi bambini che compiono l'età richiesta, anziché entro il 31 dicembre, entro il 30 aprile dell'anno successivo).

In attesa dell'emanazione dei predetti decreti legislativi, possono esprimersi riserve circa la stima degli oneri finanziari connessi all'abbassamento dell'età minima per l'iscrizione al primo anno della scuola primaria; la relazione tecnica individua la platea degli interessati sulla base degli alunni iscritti all'ultimo anno della scuola materna, criterio non persuasivo in quanto non trattandosi di scuola dell'obbligo tale platea potrebbe essere molto più ampia, tenendo anche conto del numero dei bambini iscritti in scuole private. L'adozione di prudenziali criteri di quantificazione che tengano conto del numero dei bambini di cinque anni, che possono avere diritto all'iscrizione sulla base della nuova normativa, potrebbe portare alla revisione degli oneri finanziari previsti in ragione dell'esigenza di garantire comunque la funzionalità del riformato sistema educativo.

multimediali e informatiche; sviluppo dell'attività notoria e delle competenze ludico-sportive degli studenti; valorizzazione del personale docente; formazione iniziale e continua del personale; concorso alle spese di autoaggiornamento dei docenti; valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario; interventi contro la dispersione scolastica; interventi per l'istruzione tecnica superiore e per adulti; adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Per l'emanazione dei predetti decreti legislativi sono fissati i seguenti criteri:

a) assicurare a tutti il diritto all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, garantendo l'integrazione degli alunni portatori di handicap;

b) articolare il sistema educativo in scuola dell'infanzia, primo ciclo (scuola primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (licei, istruzione e formazione professionale)².

Per l'emanazione dei decreti legislativi è prevista una complessa procedura, con la partecipazione della Conferenza unificata Stato-Regioni, in ragione delle implicazioni sulle competenze dei provvedimenti in questione e delle competenti Commissioni parlamentari.

Tra le disposizioni previste nei predetti decreti, vi è la rideterminazione delle funzioni (con riconoscimento di maggiore autonomia) e della struttura dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione², in funzioni di verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze degli studenti e sulla qualità dell'offerta formativa²; l'esigenza di rafforzare sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi². Il rilancio dell'attività dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione potrebbe contribuire a migliorare le valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

Tenuto conto della forte portata innovativa della prospettata riforma sull'assetto organizzativo del sistema scolastico sembra opportuna la previsione di adeguati sistemi di valutazione degli oneri finanziari nei prossimi anni che siano in grado di supportare le scelte di revisione e di aggiustamento delle attuali disposizioni.

2.1 Le disposizioni normative intervenute nel 2002.

Nella legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria per il 2002) sono state previste una serie di disposizioni dirette ad una razionalizzazione nella determinazione della dotazione e nella gestione del personale delle istituzioni scolastiche, per un contenimento della spesa complessiva sostenuta per il settore scolastico. E' stata, anzitutto, stabilita la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche in ragione dell'esigenza di ottimizzazione delle risorse, sulla base della consistenza numerica degli alunni iscritti, alla dimensione oraria ed alle caratteristiche dei curricoli obbligatori, secondo parametri definiti con decreto del Ministro, di concerto con quello dell'economia e delle finanze³.

Vengono, inoltre, previsti, nel quadro di una razionalizzazione della spesa pubblica e di una riorganizzazione della rete scolastica, controlli degli interventi per il sostegno agli alunni portatori di handicap e l'assegnazione delle relative funzioni agli Uffici scolastici regionali.

Per un migliore impiego delle risorse professionali, la legge prevede altresì che i dirigenti scolastici possano assegnare al personale docente in servizio nelle istituzioni senza orari aggiuntivi all'orario cattedra a copertura delle ore residue risultanti.

E' demandata alle istituzioni scolastiche autonome la sostituzione del personale assente fino a 30 giorni, sulla base delle risorse umane e finanziarie disponibili ovvero con opportune scelte organizzative, secondo una disposizione che introduce un elemento di flessibilità che può arricchire le prerogative delle istituzioni autonome con migliore finalizzazione delle risorse umane.

Dall'applicazione di tale disposizione è stato previsto un miglioramento del rapporto alunni/docenti tale da determinare una riduzione di personale pari a 33.847 unità nel triennio 2003-2005; il conseguimento di tale obiettivo è condizionato, sia pure nell'arco del triennio previsto, dal successo degli interventi diretti a limitare l'assunzione di personale a tempo determinato. Dalle risultanze finali dell'esercizio 2002 tale obiettivo non appare ancora conseguito; difatti, la spesa per supplenze è risultata incrementata per alcune tipologie (temporanee fino al termine dell'attività didattica) secondo un meccanismo di formazione del precariato che si conferma di difficile governabilità.

E' stata prevista, inoltre, la riconduzione dell'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico di istituto.

Nella legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria per il 2003) sono previste disposizioni dirette ad una razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica, quali la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore, la definizione di criteri e di parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici con una riduzione complessiva del sei per cento nel triennio 2003- 2005, la restituzione a compiti di istituto del personale scolastico amministrativo, tecnico ed ausiliario utilizzato presso i distretti scolastici, la sottoposizione ad accertamenti medici del personale scolastico collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente a compiti di istituto con la possibilità di transito nei ruoli dell'amministrazione e con la fissazione di un termine massimo per il mantenimento nella posizione attuale, la fissazione di procedure più rigorose per l'attivazione di posti di sostegno in deroga. Dall'applicazione delle disposizioni relative al personale permanentemente inidoneo al servizio di istituto sono previste economie di spesa destinate ad incrementare le risorse per la valorizzazione professionale del personale docente.

³ La determinazione di tale dotazione è effettuata, per ciascuna regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta del dirigente dell'istituzione scolastica.