

Nel corso del 2002, in applicazione dell'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998⁴, le Regioni hanno cominciato ad operare in materia di determinazione del calendario scolastico⁵.

Nel 2002, dopo il necessario assestamento, le istituzioni scolastiche hanno cominciato ad avere contezza del proprio ruolo e degli spazi consentiti dall'esercizio delle nuove competenze riconosciute in campo organizzativo e didattico.

La previsione contenuta nell'articolo 3 del Regolamento di affidare alle istituzioni scolastiche il compito autonomo di definire il piano dell'offerta formativa (POF) sulla base delle esigenze formative proprie della comunità scolastica a cui le stesse sono preposte, ha costituito un momento di valorizzazione del sistema autonomistico e di riconoscimento della particolare responsabilità in campo formativo e sociale⁶.

Le istituzioni scolastiche⁷, con l'attuazione dell'articolo 9, sono state poste in condizione di esercitare le competenze proprie per l'ampliamento e l'arricchimento dell'offerta formativa, e di avvalersi eventualmente dell'apporto di altri soggetti pubblici e privati presenti sul territorio con i quali interagire anche mediante forme di accordo e convenzione⁸.

⁴ L'art. 138 di tale decreto legislativo, norma di attuazione della legge 59/1997, individua tra i compiti in campo scolastico affidati alle Regioni la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie; la definizione della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione, la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, la determinazione del calendario scolastico, i contributi alle scuole non statali, le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite).

⁵ Per quanto riguarda il successivo articolo 139 del decreto legislativo, il primo comma, relativo alle nuove competenze degli Enti territoriali nella determinazione della rete scolastica, aveva trovato piena attuazione nella fase di dimensionamento delle istituzioni scolastiche negli anni 1999 e 2000, il comma successivo, invece, relativo a competenze dei medesimi Enti territoriali per interventi di integrazione e supporto alle azioni delle istituzioni scolastiche ha consentito loro di avviare una sinergia di interventi per l'ampliamento e l'arricchimento dei piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche in una logica di sistema d'istruzione integrato.

⁶ Gli articoli 4 e 5 del medesimo decreto regolamentare hanno consentito altresì alle medesime istituzioni di operare con ampia flessibilità organizzativa e didattica per corrispondere meglio agli obiettivi delineati dal Piano dell'offerta formativa di istituto.

⁷ In attuazione del disposto di cui all'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo viene delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per dare attuazione compiuta a quella legge. In applicazione dell'articolo 21 della medesima legge 59/1997 la delega prevede la riforma degli organi collegiali scolastici territoriali da disporsi entro 18 mesi dall'entrata in vigore, cioè entro il febbraio 2004.

Tale rinvio, che annulla definitivamente un precedente progetto di riforma, si accompagna con i ritardi nella definitiva approvazione della riforma degli organi collegiali di istituto, prospettate da disegni di legge non pervenuti a definitiva approvazione parlamentare.

Viene così determinarsi una limitazione nell'esercizio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche che dal 1° settembre 2002 operano in regime provvisorio, avvalendosi di organi collegiali cui la legge non ha ancora conferito prerogative e competenze adeguate alla natura del nuovo regime autonomistico.

⁸ Un altro aspetto innovativo della riforma autonomistica è rappresentato dalle nuove competenze riconosciute alle istituzioni scolastiche autonome relativamente alla gestione amministrativo-contabile. Nel corso del 2001 è stato emanato, per trovare attuazione dal 2002, il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44 che fornisce apposite istruzioni sulla gestione.

Le parti di maggiore innovazione riguardano non tanto gli aspetti finanziari e contabili, per i quali le istituzioni tendono a razionalizzare ed integrare competenze esistenti, quanto in particolare l'attività negoziale consentita alle scuole in forza della nuova personalità giuridica acquisita e del regime autonomistico proprio. Basti pensare, in proposito, che la capacità negoziale riconosciuta alle istituzioni scolastiche può riguardare contratti di prestazione d'opera, contratti di sponsorizzazione, di fornitura di siti informatici o di loro concessione in uso, contratti di comodato, di mutuo, di locazione finanziaria, oppure progetti integrati di istruzione e formazione.

Pur annunciato e atteso, è stato rinviato al 2002-2003 l'avvio delle procedure di controllo sulla regolarità amministrativo-contabile da affidare ai collegi dei revisori dei conti; tale attivazione dei sistemi di controllo affidati ai revisori potrà contribuire a determinare in senso compiuto il processo di innovazione dell'autonomia delle scuole, in considerazione del fatto che per la prima volta la maggior parte di loro si troverà a dovere rendere conto delle proprie scelte istituzionali, prima ancora che degli adempimenti di esecuzione e quindi suggerire, orientare o fornire indirettamente linee di comportamento amministrativo più aderenti alle vigenti disposizioni normative e più

È tuttavia rimasto sostanzialmente in attesa di attuazione tutto l'articolo 8 del Regolamento che riguarda la definizione dei curricula e in particolare, a carico del Ministro dell'istruzione, la definizione degli obiettivi generali e specifici di apprendimento, della quota nazionale delle discipline e le attività didattiche, e degli orari, nonché la definizione degli standard di qualità del sistema formativo e la definizione del sistema di valutazione. Tali interventi, di grande rilevanza, potranno essere meglio definiti all'interno di più ampia determinazione dell'intero sistema di istruzione, connesso a processi di riforma del medesimo sistema.

Dopo decenni di irregolare avvio dell'anno scolastico e di sforzi dell'Amministrazione scolastica per assicurare alle scuole la regolarità delle lezioni, con le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 255/2001, convertito con modificazioni nella legge 30 agosto 2001, n. 333 è stata apportata una modifica radicale nella procedura di nomina del personale scolastico, fissando tempi congrui di definizione di tutti i contratti individuali del personale a tempo indeterminato o con supplenza annua.

La norma ha consentito l'immissione in ruolo effettiva di migliaia di docenti, compresi quelli che, nel precedente anno scolastico, avevano mantenuto un rapporto di lavoro a tempo determinato, pur essendo titolari, ai soli effetti giuridici, di un contratto di lavoro a tempo indeterminato ed ha assicurato la necessaria tempestività delle procedure di attuazione.⁹

Nel contempo la legge definisce con interpretazione autentica una serie di precedenti disposizioni connesse alla legge n. 124/1999 sul precariato che avevano dato luogo a procedure di contenzioso¹⁰.

E' stata, inoltre, riconosciuta ai dirigenti scolastici delle istituzioni autonome la competenza ad istituire nuove classi, eventualmente ritenute indispensabili e sono fissati termini per il completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato, di utilizzazione di assegnazioni provvisorie e quelli di durata annuale riguardanti il personale di ruolo docente, amministrativo, tecnico ed ausiliari, per sopraggiunte situazioni di variazioni di fatto della popolazione scolastica iscritta, senza modifiche del numero e della composizione dei posti e delle cattedre¹¹. Sono stati unificati i ruoli provinciali del personale educativo degli educandi e dei convitti, con la previsione di graduatorie provinciali unificate e la distinzione tra alunni convittori ed alunne convittrici ai soli fini dell'individuazione dei posti di organico¹².

Sono state sottoposte agli obblighi di programmazione per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 le assunzioni del personale amministrativo, ausiliario e tecnico delle istituzioni scolastiche.

Nel corso del 2002 è stata approvata, inoltre, la legge 22 novembre 2002 n. 268 di conversione in legge del decreto legge 25 settembre 2002 n. 212 con cui sono state introdotte

rispondenti agli obiettivi dell'autonomia e alla piena valorizzazione delle risorse umane e strumentali di cui le istituzioni scolastiche sono dotate.

⁹ L'esigenza di far fronte agli obblighi formativi di una quantità rilevantissima di docenti di prima nomina (oltre sessantamila) ha indotto a ricorrere alla formazione in ingresso, in forma assistita a distanza, mediante progetti di e-learning sperimentati dall'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa di intesa con il Ministero.

¹⁰ Nonostante tali interventi interpretativi abbiano dato finalmente certezza del diritto in taluni settori e per gruppi di personale con rapporto di lavoro determinato, non sono venute a mancare nel corso del 2002 ulteriori elementi rivendicativi che hanno dato luogo a nuove impugnative e a pronunce di Tribunali amministrativi, facendo intravedere come il futuro della scuola italiana si apra ancor più di prima ad una stagione di pesanti e crescenti situazioni di "precariato".

¹¹ Il termine per la formazione delle classi per l'anno scolastico 2001-2002 è fissato al 31 agosto 2001, e limitatamente alle comunicazioni relative alla formazione delle classi dal dirigente scolastico al dirigente territorialmente competente è stabilito il termine del 31 luglio 2001.

¹² Viene fissato al 31 luglio di ciascun anno il termine per il completamento delle procedure per le assunzioni a tempo indeterminato, per le utilizzazioni e per le assegnazioni provvisorie e per i provvedimenti di durata annuale del personale docente, amministrativo, ausiliario e tecnico; entro lo stesso termine sono previsti gli incarichi di presidenza delle istituzioni scolastiche e le nomine dei supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche.

disposizioni urgenti relative al personale docente della scuola. In particolare, viene imposta al personale in situazione di soprannumero la partecipazione a corsi di riconversione professionale con l'obbligatoria accettazione dell'insegnamento per il quale si è realizzata la riconversione ed è stata prevista una più rigorosa interpretazione ed applicazione in tema di accorpamenti e sdoppiamenti di classi.

Oltre a disposizioni per la salvaguardia della posizione giuridica del personale del comparto scuola nominato prima dell'entrata in vigore del contratto nazionale di lavoro, è prevista l'assegnazione di maggiori risorse agli uffici scolastici regionali per sostenere gli oneri derivanti dai contratti stipulati dagli enti locali per le funzioni amministrative, tecniche ed ausiliarie nelle istituzioni scolastiche.

Sono state, infine, dettate disposizioni per la validità e per l'equipollenza dei diplomi rilasciati e dai crediti formativi conseguiti presso le Accademie ed i Conservatori di musica; con ordinanza ministeriale del 19 giugno 2002 sono state dettate le disposizioni relative ai trasferimenti del personale docente e non docente, in applicazione del contratto collettivo decentrato nazionale del 31 maggio 2002.

2.2 La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'esercizio 2002 tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, circa l'istituzione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e l'articolazione in uffici scolastici regionali; sono state quindi ripartite le spese secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo in ragione dell'articolazione degli uffici scolastici regionali quali centri di responsabilità amministrativa ai fini della gestione delle risorse finanziarie.

Nell'allegato tecnico della nota sono indicati i riferimenti alla struttura del bilancio riformato a seguito della legge n. 94 del 1997 e sono riportate le motivazioni delle variazioni rispetto al precedente esercizio con separata evidenziazione della componente non legislativamente vincolata.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in tre sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca; per ogni sezione vengono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento dell'obiettivo¹³.

Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti circa il livello dei servizi e degli interventi; al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2002 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con la predisposizione di indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati degli interventi programmati e per lo svolgimento del controllo di gestione.

¹³ Per la parte relativa all'istruzione sono indicate le priorità connesse al processo di riforma: la riforma degli ordinamenti scolastici; la costituzione del sistema di valutazione nazionale; la riforma del Ministero (definizione dei compiti rispetto alle Regioni ed agli enti locali, adeguamento delle strutture centrali e periferiche, anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica); l'attuazione della legge sulla parità scolastica prevista dalla legge n.62 del 2000; gli interventi formativi del personale dell'amministrazione; gli interventi formativi del personale della scuola; il potenziamento della cultura dell'autonomia scolastica; l'avvio dell'anno scolastico 2002- 2003; la prevenzione ed il contrasto della dispersione scolastica; l'istruzione e la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti; il monitoraggio e la valutazione dell'assetto organizzativo ed operativo degli uffici scolastici e dei risultati del sistema scolastico; l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica; le politiche europee ed internazionali; l'adeguamento dei sistemi contabili al nuovo assetto dell'amministrazione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza poter fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi¹⁴.

2.3 Le direttive ministeriali.

Il 25 gennaio 2002 è stata emanata (n. 5117) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, in congruo anticipo rispetto al precedente esercizio (aprile), anche se non accompagnata dall'introduzione di meccanismi di monitoraggio necessari per una valutazione dei risultati prefissati in relazione agli obiettivi strategici.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca, per i controlli, la comunicazione e l'attività internazionale.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2002, si segnalano di qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: la riforma degli ordinamenti scolastici; il potenziamento del sistema di valutazione nazionale dell'istruzione affidato all'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione ed all'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa; la riforma del Ministero; l'attuazione delle disposizioni in tema di parità scolastica; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione normativa; il potenziamento dell'autonomia scolastica; la prevenzione ed il contrasto del disagio scolastico; la promozione delle attività motorie e sportive; lo sviluppo del sistema integrato e della formazione tecnica superiore per la realizzazione dell'obbligo formativo; il monitoraggio e la valutazione dell'assetto organizzativo ed operativo degli uffici scolastici e dei risultati del sistema educativo; l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica; l'analisi dei processi di convergenza delle politiche educative dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Al Servizio di controllo interno viene affidato, oltre al supporto agli uffici centrali e regionali nella valutazione dei dirigenti, lo svolgimento dei compiti previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001. Viene previsto il supporto tecnico del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici per la valutazione e la verifica dell'attuazione dei piani e programmi di intervento.

In data 15 maggio 2002, è stata emanata quella riguardante gli interventi prioritari ed i criteri generali per la ripartizione delle somme, il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle somme destinate all'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsti dalla legge 18 dicembre 1997 n. 440.

La parte prevalente delle somme è destinata all'ampliamento dell'offerta formativa nel quadro dell'autonomia scolastica e del sistema formativo integrato, allo sviluppo

¹⁴ La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'anno 2003 è stata emanata tenendo conto delle aree funzionali individuate dall'art. 50 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in quattro sezioni: per l'istruzione, per le università, per la ricerca e per l'alta formazione; per ogni sezione vengono riportate le missioni con carattere prioritario.

Per la sezione istruzione le missioni prioritarie sono state individuate nelle seguenti:

- la prosecuzione dell'azione di riforma del sistema educativo;
- la revisione e la razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi;
- il raccordo tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale;
- la realizzazione di iniziative di forte contrasto dei disagi e delle patologie connesse alla condizione giovanile;
- la formazione del personale in funzione delle innovazioni normative;
- il potenziamento delle iniziative di informatizzazione dei servizi della scuola e dell'amministrazione.

dell'insegnamento delle lingue comunitarie, all'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico; altri interventi prioritari sono quelli destinati all'integrazione scolastica per gli alunni portatori di handicap, alla professionalizzazione degli istituti professionali, all'obbligo formativo, all'istruzione e formazione tecnica superiore ed all'educazione permanente degli adulti.

In data 27 giugno 2002 è stata emanata la direttiva per la formazione ed aggiornamento del personale della scuola, che ha definito, sulla base del contratto integrativo nazionale stipulato il 9 maggio 2002, gli obiettivi formativi prioritari, la ripartizione delle risorse finanziarie, il ruolo dei diversi livelli (scuole, uffici scolastici regionali, amministrazione centrale) nel perseguimento degli obiettivi formativi di sistema.

La parte prevalente delle somme è destinata alle istituzioni scolastiche per i bisogni individuati nel piano dell'offerta formativa, tenendo conto della consistenza delle istituzioni scolastiche e del numero degli operatori scolastici; altri finanziamenti sono destinati agli uffici scolastici regionali ed a supporto dei processi di innovazione normativa.

In data 17 giugno 2002 è stata emanata, in applicazione del contratto collettivo nazionale integrativo stipulato il 5 giugno 2002, la direttiva concernente i criteri e le modalità per i rimborsi delle spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente a seguito di iniziative di formazione promosse da enti accreditati o qualificati, di corsi di specializzazione universitaria, di stages presso aziende, di acquisto di libri e sottoscrizione di abbonamenti a riviste specializzate, di acquisto di software didattici, di abbonamenti a siti telematici e canoni.

In data 24 luglio 2002 è stata emanata, in applicazione dell'art.10 del contratto integrativo nazionale per il personale della dirigenza scolastica, la direttiva concernente la formazione e l'aggiornamento dei dirigenti scolastici, definendo gli obiettivi prioritari coerenti con le linee strategiche e di sviluppo funzionali al sostegno dei processi di innovazione.

L'80% delle risorse viene destinato alle iniziative di formazione realizzate a livello regionale ed il 20% ad interventi finalizzati, promossi dall'amministrazione centrale, ed attuati anche in collaborazione con gli uffici scolastici regionali.

E' previsto un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia degli interventi formativi, destinato a rilevare prioritariamente i fabbisogni formativi, i programmi di formazione ed aggiornamento realizzati a livello regionale, la presenza ed il funzionamento dei centri di servizio per il supporto professionale, i nuovi modelli di formazione.

Il 14 gennaio 2003 è stata emanata (n. 231) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2003, anch'essa suddivisa in quattro sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica, industriale e universitaria, per l'amministrazione e gli uffici a carattere trasversale; per ogni sezione sono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e durata presumibile di raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda l'istruzione, tra gli elementi di priorità indicati, si segnalano di qualche innovazione rispetto al precedente esercizio: lo sviluppo delle tecnologie multimediali; la valorizzazione professionale del personale docente ed amministrativo; le misure dirette a prevenire il disagio giovanile; l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Anche in tale direttiva non sono previsti meccanismi di monitoraggio indispensabili per una valutazione dei risultati e non sono delineate indicazioni programmatiche operative, tenendo conto delle innovazioni normative ed organizzative intervenute nelle materie di competenza dell'amministrazione.

3. I risultati della gestione.

3.1 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 35.721 milioni di euro, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 37.414 milioni di euro, la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 1.692 milioni di euro ed esprime uno scostamento di gran lunga superiore a quello verificatosi nel precedente esercizio (incremento del 6% nel 2001). L'incremento è principalmente dovuto alle spese destinate agli uffici scolastici per la retribuzione del personale docente e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Il provvedimento legislativo di approvazione del bilancio per l'esercizio 2002 ha tenuto conto dell'avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 ed ha esposto in centri di responsabilità differenti le spese gestite dai due ex Ministeri (23 per l'ex pubblica istruzione, 3 per l'ex università e ricerca e Gabinetto).

Rispetto al 2001 - stanziamenti definitivi pari 33.623 milioni di euro - le disponibilità finanziarie per il 2002 (37.414 milioni di euro) sono state incrementate di 3.791 milioni di euro.

Dall'analisi delle tabelle che espongono la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile si desumono gli elementi che hanno caratterizzato la gestione.

La massa impegnabile risulta pari a 37.440 milioni di euro, con un aumento di 2.194 milioni in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2001, 35.246 milioni di euro) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente (37.013 milioni di euro), ad eccezione di 426 milioni di euro della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2002, 37.232 milioni di euro (nel 2001 38.259 milioni di euro), con un rapporto del 99,23% sulla massa impegnabile, segnando una diminuzione rispetto al 2001, anno in cui tale rapporto esprimeva il 108,5%. Ne risulta comunque una buona capacità di spesa dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 37.215 milioni di euro con un rapporto sulla massa spendibile (40.425 milioni di euro) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento- del 79,38% (107,34% nel 2001); la diminuzione dei pagamenti è anche conseguente all'applicazione delle disposizioni riguardanti il contenimento della spesa pubblica. Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 38.051 milioni di euro (rapporto sulla massa spendibile del 83,12% (95,13% nel 2001), i pagamenti sono stati pari al 95,50%.

Gli elementi di maggiore rilevanza per la gestione del Ministero sono costituiti dai ricorrenti fenomeni di eccedenze di pagamento su diversi capitoli di spesa, riguardanti oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Le eccedenze hanno riguardato per la maggior parte spese classificate nello stato di previsione come obbligatorie, alle quali si sono aggiunti gli oneri connessi e le spese per la retribuzione del personale della scuola, per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

L'entità del fenomeno è pressoché costante nel corso degli anni: nel 2000 le eccedenze sono state di 2.354 milioni di euro in conto residui e 48,3 milioni di euro in conto competenza; nel 2001 di 2.788 milioni di euro in conto residui e 3.308,7 milioni di euro in conto competenza; nel 2002 le eccedenze sono state di 1.009,8 milioni di euro in conto residui e 400 milioni di euro in conto competenza. L'eccedenza di cassa al termine dell'esercizio è stata di 2.079,5 milioni di euro.

Le eccedenze hanno riguardato l'amministrazione centrale e la quasi totalità delle direzioni regionali, con significativa rilevanza in alcune di esse: Sicilia (oltre 91 milioni di euro), Calabria (oltre 90 milioni di euro), Veneto (oltre 51 milioni di euro), Piemonte (oltre 49 milioni di euro), Puglia (23,8 milioni di euro).

Nell'allegata tabella 1 sono riportati i capitoli per i quali si sono verificate eccedenze di pagamento, distintamente in termini di eccedenze per competenza, residui e cassa.

Oltre alle eccedenze di pagamento si sono verificate consistenti eccedenze di impegno su diversi capitoli di spesa, in parte coincidenti con quelli aventi eccedenze di pagamento, e riguardanti spese di funzionamento, quali oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Un'analisi delle cause del verificarsi delle predette eccedenze deve tenere conto della peculiarità del sistema di pagamento delle spese in questione per le quali provvede ai pagamenti l'amministrazione periferica del tesoro sulla base di ruoli di spesa fissa predisposti dal Ministero per l'istruzione e delle difficoltà già segnalate dalla Corte nelle relazioni degli scorsi esercizi circa la mancanza di efficaci raccordi tra le scritture contabili dell'Amministrazione del Tesoro nonché di adeguate previsioni delle effettive esigenze finanziarie per il funzionamento del sistema istruzione, tenuto anche conto che, in seguito all'applicazione della disposizione impartita dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 gennaio 2003 attuativa delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 194 del 2002 convertito con modificazioni nella legge n. 246 del 2002, non hanno avuto corso diversi provvedimenti di variazione di bilancio ancora non ammessi a registrazione dopo il 31 dicembre 2002¹⁵.

Per quanto attiene alle eccedenze verificatesi in conto residui, tale risultanza è conseguente alla contabilizzazione nel corso dei predetti esercizi di oneri finanziari (stipendi per il personale docente, supplenze annuali e temporanee, imposte sulla produzione, oneri sociali a carico dell'amministrazione) verificatesi in prossimità della chiusura dell'esercizio secondo meccanismi, che dovrebbero essere oggetto di attenta verifica, che hanno consentito pagamenti in conto residui per la parte dei ruoli emessi e non pagati nell'esercizio precedente¹⁶.

Le predette eccedenze, che costituiscono sostanzialmente una mera scritturazione contabile differita di evenienze contabili verificatesi nel precedente esercizio, hanno inciso in modo ragguardevole sui risultati complessivi della gestione del Ministero.

Le motivazioni del fenomeno si rinvergono in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento dell'amministrazione del tesoro, in particolare nella carenza di raccordi tra gli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie, ed anche nella scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione; l'avviata informatizzazione delle procedure di pagamento sulla base di ruoli di spesa fissa potrebbe consentire, anche se parzialmente, il superamento delle difficoltà di raccordo tra le scritture contabili degli uffici

¹⁵ In particolare 10 decreti di variazione di bilancio sono stati ritirati presso la Corte dei conti da parte dell'Amministrazione a seguito della predetta disposizione; tra i capitoli di spesa compresi in tali provvedimenti vi sono quelli per i quali si sono verificate eccedenze di impegno e di pagamento.

¹⁶ A partire dal 1 gennaio 2003, a seguito del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 31 ottobre 2002, ha avuto applicazione il nuovo sistema di pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi amministrati con ruoli di spesa fissa, mediante ordini collettivi di pagamento emessi in forma dematerializzata. In particolare, è previsto che l'erogazione degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi a carico del bilancio dello Stato e amministrati con ruolo di spesa fissa è disposta dal Centro nazionale di elaborazione e servizi del Sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze con ordini collettivi di pagamento tratti sui competenti capitoli di spesa, da estinguersi in via ordinaria mediante bonifici da accreditare ai conti correnti bancario o postale intestati ai beneficiari.

della stessa Amministrazione del tesoro, nonché l'avvio di un attento monitoraggio delle effettive esigenze delle unità operative scolastiche.

La proliferazione delle eccedenze di pagamento nei capitoli di spesa gestiti dalle direzioni regionali, di recente istituzione, costituisce fenomeno che desta preoccupazione e che deve costituire oggetto di attenta riflessione dell'amministrazione per l'approntamento di un più efficace sistema previsionale delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

Una revisione delle procedure di pagamento su ruoli di spesa fissa dovrebbe comportare comunque una più stretta connessione, in sede di gestione e di rendicontazione dei flussi informativi¹⁷ sulle spese effettuate, tra amministrazione centrale e scolastica periferica, ponendo a disposizione delle istituzioni scolastiche un quadro chiaro ed aggiornato delle risorse finanziarie loro assegnate per lo svolgimento dell'attività scolastica.

Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica, che hanno comportato nel 2002 diverse eccedenze di pagamento negli Uffici scolastici regionali, devono essere tenute presenti in vista del trasferimento di competenze alle regioni in materia di istruzione e di formazione professionale a seguito dell'attuazione del titolo V della Costituzione.

Di particolare consistenza nel 2002 le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento, i comandi, le aspettative, gli esoneri per altre cause e l'utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, anche se costituisce un fenomeno che è connesso al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle esigenze di loro funzionalità, determinando la formazione di personale precario che costituisce una forma occupazionale di giovani laureati.

Tuttavia, le difficoltà evidenziate nella riduzione delle cause di formazione del precariato dovrebbero indurre ad abbandonare la previsione di forme di copertura finanziaria basate su riduzioni di personale supplente e rivedere i meccanismi che ne consentono la determinazione.

Per quanto concerne i capitoli promiscui, nello stato di previsione del Ministero la loro consistenza complessiva è stata di euro 530.627.321, 00, con impegni per 424.349.652,28 euro, uno stanziamento definitivo di cassa di euro 687.437.165, 00 e pagamenti per 306.628.661,16 euro.

I 21 capitoli promiscui sono raggruppabili in tre tipologie:

- a) comprendenti compensi ed indennità relativi alle commissioni di concorso ed i rimborsi spese di trasporto ai membri estranei al Ministero di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali (1220). Non appare ispirato a criteri di trasparenza la commistione delle spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni per le relazioni internazionali con quelle previste per le commissioni di concorso.
- b) affidamento di studi e ricerche in tema di istruzione, all'organizzazione di convegni e congressi, alla valutazione del servizio scolastico, alla partecipazione ad attività di studio, di formazione e di sperimentazione svolte in collaborazione anche con organismi internazionali, ad interventi realizzati da università, enti ed istituti vigilati dal Ministero

¹⁷ Attualmente il sistema di monitoraggio è svolto dal servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica con dati acquisiti al sistema informativo direttamente dalle istituzioni scolastiche che attribuiscono le supplenze.