

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.

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 istruzioni 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 curricoli 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 relevantissima 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 rinvengono 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.

(1227). La commistione di spese riferite ad attività di studio con quella per la valutazione del servizio scolastico e con quella per interventi realizzati da enti vigilati dal Ministero non consente una chiara individuazione delle risorse gestite per ciascuna delle predette attività.

- c) sussidi a favore di istituzioni ausiliarie ed integrative della scuola elementare, a biblioteche scolastiche, ad enti ed associazioni che ne promuovono la diffusione, spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema scolastico integrato, contributi per il mantenimento delle scuole elementari parificate (1473, 2183, 2374, 2556, 2738, 2925, 3108, 3303, 3485, 3667, 3849, 4031, 4213, 4395, 4582, 4769, 4950, 5133, 5315). Vi sono compresi i contributi destinati al funzionamento delle istituzioni scolastiche parificate ed alla realizzazione del sistema scolastico integrato ed i contributi destinati agli enti ed associazioni di carattere educativo, nonché quelli per l'organizzazione di conferenze e di convegni riguardanti l'educazione elementare.

Residui di stanziamento

La spesa relativa al capitolo 1832 si riferisce al fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.

Per quanto riguarda i capitoli 7568, 7648, 7728, 7968, 8048, 8368, 8448, essi attengono tutti alle spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole, e la loro formazione è connessa alla complessità delle procedure applicative delle disposizioni in materia di sicurezza nelle scuole.

Capitoli fondo

Sono diversi i capitoli fondo in gestione del Ministero ed attengono alla distribuzione di risorse destinate a migliorare la produttività e l'efficacia dei servizi, all'ampliamento dell'offerta formativa, alla retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola¹⁸.

Capitoli per memoria

Sono stati complessivamente 207 capitoli di spesa successivamente implementati, per un importo complessivo di euro 36.880.436, 00 in termini di stanziamento, euro 33.332.249, 09 in termini di impegni, di euro 469.098.304, 43 in termini di residui iniziali, di euro di 5.165, 00 in

¹⁸ Per quanto riguarda il capitolo 1604 riguarda il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi.

Il capitolo 1722 si riferisce alle spese per il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle iniziative finanziate con il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.

Il capitolo 5248 attiene alla quota del fondo unico di amministrazione da utilizzare per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività secondo i meccanismi previsti dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n.165 del 2001, e successive modificazioni ed integrazioni.

I capitoli 1174 e 1810 si riferiscono alle spese per il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle iniziative finanziate con il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.

Il capitolo 1671 attiene al fondo per la compilazione o la traduzione e la stampa di libri di testo per gli istituti superiori con lingua di insegnamento slovena nonché per la stampa di libri di testo in lingua slovena per la scuola dell'obbligo.

Il capitolo 1695 riguarda il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi.

Le spese relative al capitolo 1821 attengono al fondo da ripartire per la retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola.

Il capitolo 1822 attiene al fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale della scuola materna, elementare e media.

Il capitolo 1832, come già detto, si riferisce al fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.

termini di stanziamento iniziale di cassa, di euro 161.950.305, 00 in termini di stanziamento definitivo di cassa e di euro 125.159.981, 08 in termini di pagamenti.

Si tratta di capitoli iscritti in bilancio senza stanziamento e che sono giustificati da esigenze finanziarie che non è possibile quantificare al momento della presentazione ed approvazione del bilancio. Si ricorda che per l'iscrizione dello stanziamento è necessaria l'approvazione parlamentare ovvero la delega al Ministro per l'economia e per le finanze di disporre variazioni in corso di esercizio. L'istituzione di capitoli per memoria poteva ritenersi giustificato allorquando era ammesso il principio della rassegna a capitoli di spesa di somme in corrispondenza del verificarsi di determinate entrate; l'applicazione di tale istituto, abrogato con RD 10 febbraio 1923 n. 357, è stato ripristinato dall'art. 5 della legge n. 468 del 1978, secondo il quale "restano valide le disposizioni legislative che prevedono la rassegna ai capitoli di spesa di particolari entrate".

Vanno, pertanto, analizzate le ragioni sostanziali che hanno determinato l'iscrizione dei capitoli per memoria sopra indicati.

Per quanto riguarda il capitolo 1290 (2.169.119 euro), esso attiene al pagamento di residui passivi perenti, il 1376 (2.475.655 euro) al pagamento di interessi e rivalutazione monetaria per ritardati pagamenti a favore di creditori, il 1401 (1.500.914 euro), il 2673 (2.144.441 euro), il 2855 (1.455.483 euro), il 3238 (3.246.886 euro), il 3602 (2.043.020 euro), il 4148 (1.158.743 euro), il 5250 (2.159.422 euro) al pagamento di spese per liti, conseguente a spese sostenute per ricorsi avanzati dal personale.

Capitoli con rilevanti scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi

La scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio proposte dalla stessa Amministrazione dell'istruzione è dimostrata dalla rilevanza degli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive in diversi capitoli di spesa riguardanti attività diverse comunque ampiamente prevedibili e programmabili, quali iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti¹⁹, spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie²⁰, iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione, spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica, contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche, spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole²¹.

¹⁹ Con direttiva del 6 agosto 2002 sono state definite le priorità strategiche nelle attività dell'Istituto Nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione e solo da tale data è stata consentita al medesimo Istituto di programmare la propria attività di valutazione.

²⁰ Con decreto del 18 settembre 2002, nell'ambito degli interventi prioritari previsti dalla direttiva ministeriale n. 53 del 2002, sono state assegnate 1.032.913 euro alla specifica formazione del personale preposto alla direzione delle scuole paritarie.

²¹ Capitolo 1210 (spese per le attività affidate all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema istruzione ed all'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e per la ricerca educativa per la documentazione), da 0 a 5.670.542 euro.

Capitolo 1211 (spese per l'espansione dell'offerta formativa e della domanda di istruzione delle scuole paritarie), da 0 a 6.197.482 euro.

Capitolo 1381 (oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte al personale dipendente), da 3.353.355 a 7.174.994 euro.

Capitolo 1394 (spese per il potenziamento della cultura musicale e sportiva; spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 2.983.837 euro.

Capitolo 1434 (compensi ed indennità per il miglioramento dell'offerta formativa) da 0 a 54.212.337 euro.

Capitolo 1442 (iniziative per l'attuazione del sistema formativo integrato con riferimento alla formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti) da 0 a 61.660.320 euro.

Capitolo 1474 (contributi alle scuole non statali delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) da 0 a 4.380.019 euro.

Capitolo 1512 (spese per progetto pilota di istruzione riservato ai giovani atleti italiani praticanti sport invernali) da 0 a 2.000.000 euro.

Capitolo 1645 (manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti) da 76.893 a 4.276.893 euro.

Capitolo 1994 (iniziative finalizzate alla comunicazione del processo di riforma in materia di istruzione e di formazione) da 0 a 7.746.853 euro.

Capitolo 2152 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 8.302.901 euro.

Capitolo 2164 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 15.616.108 euro.

Capitolo 2343 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 4.756.190 euro.

Capitolo 2355 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 7.837.675 euro

Capitolo 2526 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 1.743.729 euro.

Capitolo 2537 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 2.670.846 euro

Capitolo 2707 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 2.914.311 euro.

Capitolo 2719 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 8.401.041 euro

Capitolo 2894 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 3.626.256 euro.

Capitolo 2906 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 6.612.008 euro

Capitolo 3089 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 2.170.941 euro

Capitolo 3272 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 3.784.149 euro.

Capitolo 3284 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 6.330.749 euro

Capitolo 3636 (spese relative alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale della scuola dell'infanzia, elementare e media) da 0 a 5.705.284 euro.

Capitolo 3648 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 10.753.615 euro

Capitolo 4194 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 3.188.494 euro

Capitolo 4376 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 10.884.512 euro

Capitolo 4931 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 6.121.632 euro

Capitolo 5114 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 4.415.317 euro

Capitolo 5296 (spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica) da 0 a 13.207.258 euro

Capitolo 5463 (spese per attività di accompagnamento dei programmi operativi comunitari) da 0 a 2.464.613 euro.

Capitolo 7145 (contributi alle imprese per realizzare la terziarizzazione dei servizi presso le istituzioni scolastiche) da 0 a 10.677.330 euro.

Capitolo 7490 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 11.249.857 euro.

Capitolo 7545 (spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole) da 0 a 2.553.576 euro.

Capitolo 7572 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 5.159.022 euro.

Capitolo 7732 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 6.640.752 euro.

Capitolo 7810 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 4.336.700 euro.

Capitolo 7972 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 4.291.431 euro.

Capitolo 8132 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 8.507.094 euro.

Capitolo 8210 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 2.165.646 euro.

Capitolo 8372 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 2.257.021 euro.

Capitolo 8452 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 8.349.064 euro.

Capitolo 8532 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 15.974.349 euro.

Capitolo 8585 (spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole) da 0 a 2.315.300 euro.

Economie sui residui propri

Si sono verificate per i seguenti capitoli, con relative finalità, e per gli importi indicati:

- A) Spese per studi e ricerche in materia di istruzione e per l'organizzazione di incontri e convegni : cap. 1042 (1.814.510,89 euro)
- B) Spese per aggiornamento del personale: cap. 1212 (1.068.735,96 euro); cap. 1612 (1.531.776,77 euro)
- C) Imposte dovute all'imposta regionale sulle attività produttive: cap. 1236 (54.510.268,25 euro)
- D) Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti: cap. 1237 (26.267.866 euro)
- E) Spese per supplenze brevi del personale docente: cap. 1421
- F) Compensi ed indennità per il miglioramento dell'offerta formativa: cap. 1434 (270.437.966,24 euro); cap.3810 (1.537.492,19 euro); cap. 4174 (1.392.367,80 euro); cap. 4911 (2.784.735,59 euro)
- G) Spese per la partecipazione alla realizzazione del sistema pre scolastico integrato, contributi per il funzionamento delle scuole non statali): cap 1473 (21.803.128,88 euro)
- H) Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo: cap. 1863 (2.451.989,65 euro).
- I) Compensi e indennità per il miglioramento dell'offerta formativa: cap.2518 (1.264.802,95 euro).

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 3.897 milioni di euro sono notevolmente aumentati rispetto al precedente esercizio (2.996 milioni di euro nel 2001) e riguardano pressoché esclusivamente i residui propri (3.479 milioni di euro).

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari a 37.210 milioni di euro; i pagamenti in conto competenza sono risultati pari a 34.810 milioni di euro.

Il tasso di smaltimento dei residui di precedenti esercizi è notevolmente mantenuto diminuito (69,22%) rispetto ai livelli notevoli (213,89%) raggiunti nel precedente esercizio 2001.

3.1.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2002 le spese sono esposte secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997 n. 279.

I risultati complessivi sono esposti secondo una classificazione, concordata con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 3 livello ed un riferimento ai centri di responsabilità che coincidono con gli Uffici ed i Servizi dell'Amministrazione centrale e regionale.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero non sembra consentire una chiara e significativa esposizione dei risultati della gestione e necessita di una attenta riconsiderazione, essendo l'attuale classificazione ancora

Capitolo 8692 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 4.638.908 euro.

Capitolo 8772 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 3.277.868 euro.

Capitolo 8850 (spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole) da 0 a 2.159.500 euro.

Capitolo 8852 (spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature informatiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie didattiche nelle scuole) da 0 a 8.945.718 euro.

meno idonea rispetto a quella adottata nel precedente esercizio 2001 a rappresentare elementi significativi della gestione.

Difatti, vengono esposte le spese per centri di responsabilità con imputazione della quota parte delle spese relative alle funzioni obiettivo per ordini di istruzione, quali istruzione prescolastica, primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado (tecnica, professionale, licei), senza tuttavia consentire rilevazioni in grado di accompagnare una valutazione delle politiche scolastiche. Inoltre, non vengono evidenziate le spese destinate alle supplenze, che pure costituiscono uno dei punti critici nella gestione del sistema scolastico.

La parte preponderante delle risorse è destinato agli uffici scolastici regionali per le erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento delle istituzioni scolastiche e l'attuale classificazione non consente, tra l'altro, di valutare gli effetti della ricaduta delle risorse destinate alla contrattazione integrativa sulle componenti fisse ed accessorie del personale amministrativo, docente e non docente.

Di ausilio per una migliore valutazione delle politiche scolastiche potrebbe essere l'adozione di una imputazione delle spese per funzioni obiettivo di 4° livello, nella quale dovrebbero essere comprese le spese per il personale di ruolo, quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, incrociata con quella funzionale che consente di distinguere tra spese destinate, per la maggior parte, agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Potrebbe rilevarsi utile la classificazione di quarto livello riferita alle spese connesse all'autonomia scolastica, che consente di valutare gli effetti finanziari dell'attuazione di uno dei punti salienti della riforma del sistema scolastico.

Secondo i dati del 2002, per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità si hanno i seguenti valori in termini di massa impegnabile da porre in relazione al totale dell'Amministrazione (C.d.R. dall'1 al 24) 37.440 milioni di euro:

- Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro: 24 milioni di euro, essenzialmente riferiti all'indirizzo politico;
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 106, 8 milioni di euro, riferiti alla cooperazione e promozione in materia culturale (2.447 mila euro, al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione prescolastica e primaria con 3.539 mila euro, al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria con 1.786 mila euro, al supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria di secondo grado con 2.670 mila euro, ricerca per la didattica dei servizi ausiliari dell'istruzione con 5.671 mila euro, ricerca per la didattica per lo sviluppo dell'istruzione con 3.138 mila euro, programmazione e coordinamento dell'istruzione con 86,7 milioni di euro; tale ultima voce, inclusa tra l'istruzione non altrimenti classificabile istruzione, non consente una chiara evidenziazione delle attività ad essa connesse e si presenta priva di concreta significatività;
- Servizi nel territorio: 241,9 milioni di euro, riferiti anch'essa principalmente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 154,8 milioni di euro, seguita dall'istruzione elementare con 21,5 milioni di euro, dalla scuola media inferiore con 14,1 milioni di euro, dall'istruzione tecnica con 7,5 milioni di euro, dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 4,7 milioni di euro;
- Servizio affari economico finanziari: 380,7 milioni di euro, riferiti essenzialmente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 342,7 milioni di euro, seguita dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione prescolastica e primaria con 15,2 milioni di euro, dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria superiore con 11,4 milioni di euro; dal supporto all'attività istituzionale dell'istruzione secondaria inferiore con 7,6 milioni di euro;

- Servizio automazione informatica: 14,3 milioni di euro, riferiti pressoché esclusivamente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 12,9 milioni di euro;
 - Servizio per la comunicazione: 16,6 milioni di euro, riferiti pressoché esclusivamente all'attività di programmazione e coordinamento dell'istruzione con 14,9 milioni di euro;
- Seguono le risorse destinate agli uffici scolastici regionali per la gestione dei diversi gradi di istruzione prescolastica e primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore, che vengono indicati in ordine decrescente rispetto alle risorse gestite:
- Ufficio scolastico regionale per la Lombardia con 4.782,2 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Campania con 4.579,4 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Sicilia con 3.763 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per il Lazio con 3.394,7 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Puglia con 3.021,5 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per il Veneto con 2.658,7 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per il Piemonte con 2.331 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna con 2.077,8 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Toscana con 2.047,7 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Calabria con 1.885,5 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Sardegna con 1.316,2 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per le Marche con 997,3 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo con 937,5 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Liguria con 809 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per il Friuli con 694,5 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per l'Umbria con 555,9 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per la Basilicata con 554,7 milioni di euro
 - Ufficio scolastico regionale per il Molise con 256,3 milioni di euro

Per tutti i gradi di scuole le maggiori risorse sono quelle destinate per la scuola elementare, seguita dalla scuola secondaria inferiore e da quella secondaria superiore, nel cui ambito le spese sono essenzialmente destinate all'istruzione classica, scientifica e magistrale ed all'istruzione tecnica.

Per quanto riguarda la classificazione dei risultati complessivi in termini di massa spendibile, che consente di rilevare la capacità di pagamento dell'Amministrazione, dai dati relativi all'esercizio 2002 emerge con chiarezza il notevole incremento dei residui propri finali per le spese gestite dagli uffici scolastici regionali, che denota una ridotta capacità di spesa ed un appesantimento nella gestione dei successivi esercizi, in parte conseguente al rinvio dei pagamenti in applicazione dei già citati provvedimenti legislativi ed amministrativi.

Nell'allegata tabella 3 sono riportati i dati riferiti ai predetti uffici scolastici, con l'indicazione dei dati riferiti ai residui propri iniziali e di quelli finali, al termine dell'esercizio 2002.

Secondo gli indicatori finanziari, che dimostrano la capacità e rapidità di utilizzazione delle risorse disponibili, che riportano i dati secondo la classificazione economica vi è una buona percentuale di impegni totali rispetto alla massa impegnabile e dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile, specialmente con riferimento alle spese di funzionamento, che costituiscono la parte preponderante delle risorse gestite dal Ministero.

Elevata la velocità di gestione della spesa negli uffici scolastici regionali, specialmente per le spese di funzionamento, data dal rapporto tra i pagamenti di competenza rispetto ai relativi impegni; tale velocità appare ridotta per le spese relative ad interventi.

3.1.2 La classificazione per centri di responsabilità.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2002 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione²².

Nel 2002 sono classificati i 23 centri di responsabilità, dei quali 18 riferiti ad uffici scolastici regionali ed i rimanenti facenti riferimento al dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, al dipartimento dei servizi nel territorio, al servizio per gli affari economico-finanziari, al servizio per l'automazione informatica, al servizio per la comunicazione; rispetto al precedente esercizio, sono state ampiamente ripartite le risorse agli uffici scolastici regionali, prima gestite dal dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione e quindi non sono possibili utili raffronti con le risultanze degli anni precedenti.

I Dipartimenti ed i servizi centrali assorbono appena lo 0,8% della totalità degli impegni effettivi e gli Uffici scolastici regionali oltre il 91%, ribaltando la situazione esistente nel precedente esercizio in cui il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione assorbiva l'88,7% della totalità degli impegni effettivi totali. Ne consegue che la parte preponderante delle risorse viene gestita direttamente dagli Uffici scolastici regionali, residuando all'Amministrazione centrale compiti di indirizzo e di coordinamento.

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione, 37.232, 1 milioni di euro:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 19, 1 milioni di euro
- Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 70,3 milioni di euro
- Dipartimento per i servizi nel territorio: 165,9 milioni di euro
- Servizio affari economico finanziari: 37 milioni di euro
- Servizio automazione informatica: 11,8 milioni di euro
- Servizio per la comunicazione: 14,4 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 4.776,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.384,3 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Liguria: 818,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.658,4 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 2.032,3 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 693,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Toscana: 2.002,8 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 547,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Lazio: 3.323 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per le Marche: 963 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Molise: 255,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 922,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Puglia: 3.046,8 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Campania: 4.813,3 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 548,7 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Calabria: 1.888,8 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 1.299,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 3.936,5 milioni di euro

²² Va ricordato che vengono stanziati risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonché da parte delle regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio.

Ponendo a raffronto i dati relativi ai pagamenti rispetto agli impegni si osserva che il centro di responsabilità “dipartimento sviluppo dell’istruzione” ha una alta percentuale di pagamenti totali pur in presenza di una ridotta massa impegnabile, anche in relazione allo smaltimento dei residui del precedente esercizio in cui le spese erano per la maggior parte, come si è visto, allocate nel predetto Dipartimento. In misura inferiore la medesima situazione si è verificata per il Dipartimento dei servizi nel territorio e per il Servizio Affari economico finanziari.

Negli Uffici scolastici regionali la capacità di spesa è stata elevata, anche tenendo conto della bassa percentuale di residui del precedente esercizio in gestione ai predetti Uffici.

Per quanto riguarda i residui totali al 31 dicembre 2002, pari a 3.897,6 milioni di euro, il centro di responsabilità “dipartimento servizi nel territorio”, con 733,6 milioni di euro, assorbe il 18,82% del totale dei residui complessivi; in termini assoluti, i residui totali più elevati si sono concentrati nell’Ufficio scolastico regionale per la Campania con 367 milioni di euro e nella Lombardia con 320,1 milioni di euro, seguite dall’Ufficio scolastico regionale per la Sicilia con 244,8 milioni di euro.

3.1.3 La classificazione per categorie economiche.

In apposite tavole vengono riportate le spese dell’esercizio 2002 secondo analisi economica: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre uscite correnti, investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, contributi agli investimenti, contributi agli investimenti ad imprese.

In tali tavole viene esposto l’incrocio delle funzioni obiettivo di primo, secondo e terzo livello con le categorie economiche per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell’analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che i redditi da lavoro dipendente in termini di impegni effettivi totali (33.454 milioni di euro) rappresentano circa l’89,8% della spesa totale (37.232 milioni di euro).

Nell’ambito delle retribuzioni da lavoro dipendente le spese di maggiore consistenza sono quelle per stipendi, e poi quelle per incentivi per l’offerta formativa.

La categoria di ulteriore rilevante consistenza è stata quella per trasferimenti (7.517 milioni di euro), seguita dalle imposte sulla produzione (2.180 milioni di euro).

Anche in termini di pagamenti la maggiore consistenza ha riguardato i redditi da lavoro dipendente con 33.463 milioni di euro, seguite dai trasferimenti con 7.785 milioni di euro e dalle imposte sulla produzione con 2.186 milioni di euro.

Secondo valori assoluti in termini di impegni effettivi e pagamenti totali, per i redditi di lavoro dipendente per categorie e per centri di responsabilità, si riportano i seguenti dati:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione: 13,7 e 13,5 milioni di euro
- Dipartimento per lo sviluppo dell’istruzione: 13,5 e 1.726,7 milioni di euro conseguenti al pagamento dei residui pregressi
- Dipartimento per i servizi nel territorio: 82,7 e 112,6 milioni di euro
- Servizio affari economico finanziari: 16,4 e 50,9 milioni di euro
- Servizio automazione informatica: 2,8 e 2,8 milioni di euro
- Servizio per la comunicazione: 1,2 e 1,2 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 4.322,6 e 4.125,1 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 2.156,6 e 2.040,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Liguria: 743,7 e 696,3 milioni di euro

- ufficio scolastico regionale per il Veneto: 2.377 e 2.260 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 1.820,9 e 1.729 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 631,1 e 598,4 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Toscana: 1.808,4 e 1.716,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 498,8 e 474,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Lazio: 2.994,7 e 2.841,2 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per le Marche: 880,5 e 830 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per il Molise: 233 e 220,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 828,6 e 781,5 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Puglia: 2.731,1 e 2.592,9 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Campania: 4.280,2 e 4.013,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 520,5 e 490,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Calabria: 1.706,9 e 1.606 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 1.178,6 e 1.108,6 milioni di euro
- ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 3.601,1 e 3.429,5 milioni di euro

3.2 La spesa per l'istruzione e gli effetti del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002.

In applicazione delle disposizioni contenute nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002, che ha previsto il contenimento nel limite dell'85% degli stanziamenti di competenza, il Ministero per l'istruzione, l'università e le ricerca ha ridotto le spese per l'importo complessivo di 652,32 milioni di euro in conto competenza e 717,42 milioni di euro in conto residui.

La misura della riduzione non è avvenuta in modo proporzionale per le diverse unità previsionali di base, ma si è concentrata sulle poste di bilancio che presentavano disponibilità finanziarie in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario.

Ne sono stati coinvolti provvedimenti conclusivi di complesse procedure che hanno richiesto l'intervento di soggetti esterni, come nel caso dei corsi per l'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS) per l'obbligo formativo e per l'attivazione dei corsi per l'educazione degli adulti (EDA) per i quali è prevista la concessione di un contributo nazionale previ accordi con le regioni che non si sono potuti perfezionare prima dell'applicazione delle disposizioni del decreto in questione, con conseguente azzeramento dello stanziamento (61,51 milioni di euro).

Altro caso ha riguardato la lunghezza della procedura per la definizione e per la sottoscrizione della contrattazione integrativa prevista per la destinazione dei 35 milioni di euro destinati, in applicazione dell'articolo 16, comma 3, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, al rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti.

Le spese afferenti all'esercizio 2002 per il pagamento di oneri connessi al funzionamento dell'amministrazione, come utenze, canoni e fitti, e non pagate potrebbero riversarsi nell'esercizio 2003, oltre che in violazione dei principi di competenza finanziaria, con appesantimento delle relative risultanze gestionali.

L'applicazione del decreto in questione ha comportato la riduzione di 56,10 milioni di euro delle assegnazioni per il funzionamento amministrativo- didattico degli istituti scolastici, con particolare riferimento alle somme destinate alla realizzazione dei piani dell'offerta formativa (POF), nonché delle somme destinate al miglioramento della situazione igienica e di sicurezza degli edifici scolastici, previsto dalla legge n. 626 del 1994.

Inoltre, la riduzione di 41,86 milioni di euro ha riguardato le somme necessarie per il subentro, da parte degli istituti scolastici ai sensi della legge n. 124 del 1999, nei contratti di appalto delle pulizie e di 28,61 milioni di euro ha avuto come oggetto il finanziamento necessario per la terziarizzazione dei servizi di pulizia nelle scuole.

Altre riduzioni hanno riguardato la riduzione di 211,99 milioni di euro dei contributi destinati alle scuole non statali e quella, in termini di cassa, di 47,83 milioni di euro, dei contributi relativi all'esercizio 2001; tali riduzioni potrebbero riflettersi sulla piena realizzazione degli obiettivi posti dalle disposizioni legislative in materia di parità scolastica e sul mantenimento dei livelli essenziali del servizio scolastico nelle scuole non statali.

3.3 L'analisi di economia dell'amministrazione: la spesa pubblica per l'istruzione.

La spesa per l'istruzione negli ultimi anni viene riconosciuta come un investimento in ragione del mutato approccio tra attività di formazione ed apparato produttivo del Paese.

Nel corso del 2002 è proseguita l'attività dell'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema dell'istruzione per la realizzazione di un progetto (ASPIS) per la costruzione di un conto di finanziamento delle risorse finanziarie destinate al sistema scolastico e per la stima dei costi delle scuole nel confronto tra costi sostenuti e risultati scolastici.

Le risorse pubbliche destinate al sistema scolastico provengono da diversi soggetti pubblici che intervengono in misura differenziata sulla base delle rispettive competenze specifiche.

La spesa pubblica per l'istruzione nel 2001, secondo dati forniti dal SISTAN, è stata di circa 61.673 milioni di euro (54.259 nel 2000), che costituisce il 5,05% (4,6% nel 2000) rispetto al PIL, con una tendenza ad un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi. Tale percentuale è inferiore a quella media europea (5,1%) nel 2001. Rappresenta, inoltre, il 10,5% della spesa pubblica, con un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi (9,88% nel 1999 e 10,01% nel 2000).

Tra i Paesi con percentuale inferiore rispetto alla media il Giappone (4,7%) ed il Regno Unito (4,9%) e tra quelli con percentuale superiore gli Stati Uniti (6,4%) e la Francia (6,2%).

La spesa pubblica per studente nelle scuole pubbliche, calcolata la spesa pubblica imputabile a prestazioni di servizi presso le scuole pubbliche con il corrispondente numero degli alunni, sempre secondo dati forniti dal SISTAN, è stata nel 2001 (secondo valori a prezzi correnti) pari a 6.057 euro, in aumento rispetto ai precedenti esercizi (5.147 nel 1999 e 5.279 nel 2000).

Nell'ambito della spesa per la scuola pubblica, esclusa quindi la formazione regionale e l'università, le dimensioni di spesa sono state di circa 48.790 euro, in consistente aumento rispetto ai precedenti esercizi (41.249 nel 1999 e 42.510 nel 2000), con una incidenza percentuale rispetto alla spesa pubblica che dopo 10 anni torna a superare la soglia dell'8 per cento (8,31%; 7,69% nel 1999 e 7,84% nel 2000).

Occorre tenere presente che a partire dal 2000 vi sono stati cambiamenti contabili connessi al nuovo sistema di classificazione economica delle spese in quanto con l'applicazione del nuovo sistema dei conti europeo (SEC 95) è stata ridefinita la classificazione economica delle spese del bilancio dello Stato e per quanto riguarda le spese di personale è stata prevista la categoria "redditi da lavoro dipendente" che non comprende alcune voci in precedenza contabilizzate nella categoria delle spese per il "personale in attività di servizio"; tra le spese escluse la posta più significativa è costituita dall'imposta regionale sulle attività produttive (4,3%), confluita nella categoria "imposte di produzione".

La spesa per il settore della scuola ha registrato un aumento nel corso dell'ultimo anno, passando dall'incidenza sul PIL del 3,64% nel 2000 al 4% del 2001, invertendo una tendenza alla diminuzione registrata nel corso degli ultimi quattro anni.

Secondo la fonte di finanziamento la spesa di maggiore consistenza è stata di 40.800 milioni di euro per lo Stato (83,6%).

Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte finanziamento*(milioni di euro)*

Anni	Stato	Regioni	Enti locali	Totale
1991	26.915	325	6.339	33.580
1992	28.364	439	6.500	35.303
1993	28.465	308	6.797	35.570
1994	28.897	406	6.659	35.963
1995	29.732	387	6.647	36.766
1996	30.944	441	7.366	38.750
1997	28.614	726	7.969	37.310
1998	31.575	1.010	7.548	40.133
1999	32.514	904	7.830	41.249
2000	34.731	928	6.851	42.510
2001	40.800	1.085	6.906	48.790

Nella valutazione circa la forte incidenza della spesa statale rispetto a quella degli enti territoriali è da considerare l'impatto in termini di spesa conseguente al passaggio nei ruoli statali del personale ausiliario, tecnico ed amministrativo già amministrato dagli enti locali.

Secondo dati forniti dal SISTAN, con riferimento alla spesa pubblica per settore di istruzione scolastica, rispetto al PIL ed alla spesa pubblica complessiva, l'incidenza del totale dei livelli scolastici è stata pari al 3,99% rispetto al PIL e dell'8,28% rispetto al totale della medesima spesa.; all'interno di tale spesa l'incidenza più alta è data dalla scuola secondaria superiore (1,28% rispetto al PIL e 2,66% rispetto al totale della spesa pubblica), seguita dalla scuola elementare (rispettivamente 1,20% e 2,50%).

Analizzando la composizione della spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo il settore di sovvenzionamento nel 2001, il totale complessivo della spesa per l'istruzione è stata di 94.195.874 milioni di lire, di cui lire 93.249,6 miliardi di spese dirette e 946.196 milioni di lire per trasferimenti al settore privato.

Di questi, circa 73.220 miliardi di lire per spese di personale, 15.341,7 miliardi di spese correnti diverse e 4.687,8 miliardi di spese in conto capitale. La spesa più consistente è stata quella relativa alla scuola secondaria superiore (23.930,7 miliardi di lire) ed a quella elementare (21.813,1 miliardi di lire).

La spesa corrente del Ministero dell'istruzione, secondo dati del SISTAN, in termini di categorie economiche nel 2001 è stata di 37.984 milioni di euro, con un incremento del 19,3% rispetto al 2000.

All'interno di tale spesa l'incidenza più alta è data dai redditi da lavoro dipendente con 32.983 milioni di euro, con un incremento del 18,2% rispetto all'esercizio 2000 (28.739 milioni di euro), seguita dalle imposte pagate sulla produzione con 2.224 milioni di euro, con un incremento del 62,9% rispetto al precedente esercizio (1.366 milioni di euro) e quindi dai consumi intermedi con 1.099 milioni di euro, con una diminuzione del 2,7% rispetto al precedente esercizio (1.129 milioni di euro).

4. La valutazione del sistema istruzione: il rendimento economico dell'istruzione.

L'esigenza di valutare la produttività e l'efficacia del sistema scolastico ha assunto rilevante importanza nel quadro dell'avviata riforma degli ordinamenti in relazione alle esigenze di misurazione degli aspetti qualitativi dell'istruzione, degli effetti finanziari ed economici dei processi che determinano il profitto finale della scuola, anche in relazione agli effetti della dotazione di un livello acquisito di istruzione sulle potenzialità di reddito degli individui.

L'esigenza di introdurre 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 Paesi. Certamente la crisi dell'occupazione è stato fattore decisivo per valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

La valutazione è importante anche per rilevare gli effetti del sistema scolastico in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese ed ha portato organismi specializzati come il CENSIS che nel rapporto annuale per il 2002 dedica spazi di analisi sui processi formativi in relazione alle dinamiche di sviluppo e di trasformazione del sistema produttivo.

Secondo tale rapporto, il livello di apprendimento acquisito può rappresentare un vero e proprio investimento il cui rendimento è superiore ai costi connessi alla prolungata permanenza all'interno dei processi formativi. L'acquisizione di un titolo di studio costituisce solo uno dei fattori di rafforzamento del potere contrattuale dei singoli individui, in quanto, anche ai livelli più alti di istruzione, la preferenza è accordata dal mercato del lavoro alle componenti più forti dell'occupazione come i maschi nelle classi centrali d'età rispetto alla componente femminile e alla relativa componente anziana.

Secondo i dati contenuti in tale rapporto, in Italia chi possiede una laurea ottiene un guadagno relativo maggiore del 27,0% rispetto a chi possiede il titolo di studio della scuola superiore; nella classe d'età compresa fra i 30 e i 44 anni, il vantaggio comparativo scende al 26,0%. I lavoratori che invece non hanno nemmeno il diploma ottengono in media un guadagno pari al 58,0% di quello di chi si è diplomato.

Tab. 15 - Guadagni relativi della popolazione con reddito da lavoro (val. %)

	SCUOLA SECONDARIA INFERIORE		SCUOLA SUPERIORE SECONDARIA		ISTRUZIONE DI LIVELLO UNIVERSITARIO	
	25-64 anni	30-44 anni	25-64 anni	30-44 anni	25-64 anni	30-44 anni
Italia	58,0	57,0	100,0	100,0	127,0	126,0
Francia	84,0	84,0	100,0	100,0	150,0	155,0
Germania	75,0	78,0	100,0	100,0	143,0	141,0
Regno Unito	67,0	68,0	100,0	100,0	159,0	161,0
Spagna	80,0	72,0	100,0	100,0	144,0	133,0
Svezia	89,0	88,0	100,0	100,0	131,0	131,0
Stati Uniti	63,0	64,0	100,0	100,0	172,0	169,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ocse, 2002

Come rilevabile dai dati riportati nella tabella la Svezia presenta in media la distanza minore fra i guadagni relativi: fatto 100 il guadagno di chi possiede il titolo di scuola superiore, un lavoratore con titolo inferiore ottiene un guadagno pari all'89,0%, mentre un laureato ne ottiene uno del 31,0% superiore. I laureati americani ottengono guadagni superiori almeno del 70,0% rispetto a chi non è laureato, mentre in Francia il vantaggio è pari al 50,0% e nel Regno Unito intorno al 60,0%.

In Italia, rispetto ad un uomo occupato, con un'età compresa fra i 30 e i 44 anni e un titolo di studio inferiore, la donna riesce ad ottenere un guadagno pari al 71,0%. Nel caso del diploma il guadagno scende al 69,0% e nel caso della laurea arriva soltanto al 56,0%.

Secondo l'ultima indagine Istat sui diplomati, in Italia un diplomato che svolge un lavoro continuativo e a tempo pieno, a tre anni di distanza dal diploma, ottiene una retribuzione media mensile pari a 831 euro; nel caso si tratti di un maschio la retribuzione sale a 889 euro, nel caso di una donna la retribuzione è pari a 764 euro (tab.17).

Tab. 17 - Retribuzione media mensile dei diplomati che svolgono un lavoro continuativo a tempo pieno iniziato dopo il diploma e grado di soddisfazione relativo ad alcuni aspetti del lavoro svolto (v.a. in euro e val. %), 2001

	RETRIBUZIONE MEDIA MENSILE			GRADO DI SODDISFAZIONE RELATIVA:		
	Maschi economico	Femmine di carriera	Totale svolte	Trattamento	Possibilità	Mansioni
Nord	914	822	867	80,6	66,5	85,0
Centro	914	752	837	75,7	62,3	82,5
Mezzogiorno	844	644	771	70,0	56,3	77,2
Italia	889	764	831	76,1	62,3	81,9

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2002

La retribuzione media al Sud è pari a 771 euro, che diventano 844 nel caso di diplomati maschi e 644 (con una differenza di 200 euro) nel caso di diplomate donne. Al Nord a fronte di una retribuzione media di 867 euro, gli uomini ottengono 914 euro e le donne 822 (in questo caso la differenza fra uomini e donne è pari a 86 euro).

Anche il grado di soddisfazione che si ottiene dal lavoro riflette questo stato di cose: in media i diplomati meridionali si dichiarano meno soddisfatti dei propri omologhi al Centro e al Nord, sia per ciò che riguarda il trattamento economico (70,0% contro l'80,6% del Nord), sia per le opportunità di carriera (56,3% contro il 66,5%) che il lavoro ottenuto consente, sia, infine per le mansioni svolte (77,2% contro l'85,0%).

L'intensificazione degli investimenti in capitale umano è particolarmente significativa in presenza di scostamenti significativi nei livelli di formazione iniziale con cui le proprie risorse entrano nel mercato del lavoro.

Prendendo a riferimento l'incidenza percentuale di individui diplomati sul totale di classi di età corrispondenti in piena età lavorativa, i dati Ocse segnalano quote sensibilmente inferiori a quelle dei principali paesi industrializzati: ad esempio, a fronte del 57,0% e del 39,0% di italiani diplomati, nelle classi di età comprese, rispettivamente, tra i 25 e 34 e i 45 e 54 anni, negli Stati Uniti ed in Germania si ha una maggiore presenza di diplomati (88,0% e 85,0% tra i più giovani, e 89,0% e 83,0% per i 45-54enni).

La dotazione di un livello acquisito di istruzione influisce in maniera determinante sulle potenzialità di reddito degli individui: in Italia i laureati ottengono un guadagno relativo maggiore del 27,0% rispetto a chi possiede il titolo di studio della scuola superiore, mentre nel Regno Unito è del 59%, in Francia del 50% e in Spagna del 44%.

Inoltre in Italia un diplomato che svolge un lavoro continuativo e a tempo pieno, a tre anni di distanza dal diploma, ottiene una retribuzione media mensile pari a 831 euro; nel caso si tratti di un maschio la retribuzione sale a 889 euro, nel caso di una donna la retribuzione è pari a 764 euro.

La distanza assoluta e relativa cresce diversamente nelle regioni italiane. La retribuzione media al Sud è pari a 771 euro, che diventano 844 nel caso di diplomati maschi e 644 (con una differenza di 200 euro) nel caso di diplomate donne. Al Nord a fronte di una retribuzione media di 867 euro, gli uomini ottengono 914 euro e le donne 822 (in questo caso la differenza fra uomini e donne è pari a 86 euro).

Secondo le risultanze di una ricerca svolta dal Ministero nel corso degli anni 2000 e 2001, il tasso di crescita dei Centri Territoriali Permanenti per l'istruzione e la formazione in età adulta, rispetto all'anno scolastico 1999-2000, è pari al 9,6%, per un numero complessivo di 539 centri distribuiti sul territorio nazionale.

Il dato più significativo è quello relativo alla dimensione ragguardevole dell'utenza e alle sue caratteristiche; nello specifico, gli utenti dei predetti Centri risultano essere più di 383.000, con un aumento rispetto all'anno precedente che sfiora i 24 punti percentuali. L'utenza straniera aumenta del 12%, e si redistribuisce tra l'offerta rivolta al complesso della popolazione (corsi di istruzione e corsi brevi, con 31.962 utenti stranieri) ed i corsi di integrazione linguistica e sociale specificamente rivolti agli immigrati (38.246 utenti).

Circa la quantità e qualità dei corsi erogati e alla tipologia dell'utenza dai risultati della ricerca emerge che i Centri sono diffusi, anche se non in maniera omogenea, su tutto il territorio nazionale e che sono stati utilizzati quasi 4000 docenti (di cui il 28,46% di scuola elementare ed il 71,54% di scuola media), dei quali poco più di tre quarti è a tempo indeterminato.

Sono stati attivati complessivamente più di 17 mila corsi, con un notevole incremento rispetto all'anno precedente ed i corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale, che sono l'elemento forte dell'attuale educazione degli adulti, rappresentano i tre quarti dell'offerta formativa complessiva (12.286).

Gli iscritti sono stati complessivamente pari a quasi 400 mila persone, di cui più del 70% (284.922) nei corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale; in particolare, gli iscritti ai corsi brevi sono prevalentemente donne (64,22%), hanno tra i 25 e i 40 anni, (46,72%), si dichiarano occupati (54,97%) e sono in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore o di laurea (60,73%).

Il dato complessivo mostra una tendenza allo sviluppo diffuso degli interventi di educazione degli adulti, segno, tra l'altro, di una crescita sempre più forte della domanda e di una capacità, altrettanto crescente, di risposta dei territori, un significativo incremento dei corsi destinati al potenziamento dell'alfabetizzazione funzionale, così come indicato in Europa con riferimento all'adozione di misure destinate a promuovere occupabilità e cittadinanza attiva.

Emerge dalla ricerca una particolare fisionomia dell'utenza, costituita prevalentemente da donne e sempre meno caratterizzata come "utenza debole".

Tali dati meritano ulteriore approfondimento ed implementazione per consentire una piena valutazione circa l'efficacia degli interventi di educazione degli adulti realizzati in questi anni²³.

²³ E' possibile ricavare utili indicazioni, per la configurazione futura dell'educazione degli adulti, anche in rapporto all'obiettivo complessivo di crescita occupazionale fissato dal Governo: raggiungere - entro il 2006 - un livello del tasso di occupazione complessivo pari al 58,5% (5 punti in più rispetto al 2000) a fronte di una media europea del 70%.

E' possibile, comunque, ricavare utili indicazioni, per la configurazione futura dell'educazione degli adulti, anche in rapporto all'obiettivo complessivo di crescita occupazionale fissato dal Governo: raggiungere - entro il 2006 - un livello del tasso di occupazione complessivo pari al 58,5% (5 punti in più rispetto al 2000) a fronte di una media europea del 70%.

L'apprendimento lungo l'intero arco della vita (lifelong learning) è diventato lo strumento centrale per consentire ai cittadini di affrontare le sfide emergenti della complessità, utilizzando nuove risorse comunicative, interpretative e più genericamente relazionali. Per quanto concerne l'Italia, dal Rapporto europeo sugli indicatori di lifelong learning emerge che l'Italia si colloca tra quel gruppo di nazioni che sono state in grado di fornire dati statistici su 10 dei 15 indicatori individuati (assieme a Inghilterra, Svezia, Danimarca, Finlandia, Germania, Belgio e Portogallo), mostrando una buona capacità di monitoraggio del sistema.

Dai dati della predetta rilevazione, in relazione ai singoli indicatori, che sono stati elaborati utilizzando indagini statistiche compiute a livello internazionale (Ocse/Pisa 2001; Iea 2001; Eurostat, Labour Force Survey 2001, ecc.), l'Italia risulta in una posizione inferiore alla media dei paesi campione in rapporto a livello di alfabetizzazione linguistica e matematica, possesso di competenze trasversali, capacità di imparare ad apprendere, familiarità con le nuove strumentazioni tecnologiche e grado di partecipazione al sistema educativo e formativo in età adulta.

E' tuttavia recente la costruzione di un sistema generale di lifelong learning, di cui fanno parte a pieno titolo anche la formazione continua del lavoratore²⁴ e l'educazione permanente del cittadino. La programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 prevede a tale proposito un finanziamento complessivo di 534, 8 milioni di euro destinato a sviluppare la formazione permanente.

Anche al di fuori delle strutture istituzionali, nel settore dell'istruzione e formazione permanente cosiddetta "non formale", già da alcuni anni continuano a proliferare iniziative interessanti, che vedono coinvolti in particolar modo il mondo dell'associazionismo e le organizzazioni di volontariato e promozione sociale²⁵.

L'analisi dei livelli di partecipazione ad attività di formazione continua mette in evidenza una situazione non ancora soddisfacente e, infatti, nel settore pubblico, nonostante un incremento tra 2000 e 2001 del peso della spesa per formazione sul totale delle retribuzioni rispetto agli anni precedenti, l'incidenza della spesa è appena superiore all'1%, soglia superata in modo evidente soltanto dalle Autorità (2,42%), mentre per le altre amministrazioni pubbliche è più bassa: Camere di Commercio (1,39%), Enti pubblici (1,25%) e Organi dello Stato (1,16%).

²⁴ Secondo il rapporto ISTAT per il 2002 l'Italia non vanta una lunga e consolidata tradizione nell'ambito della formazione sul lavoro. È da meno di un decennio che si è cominciato a delineare il nuovo assetto istituzionale della formazione continua nel settore privato con il varo della legge 236/93 e la progressiva destinazione del contributo aziendale dello 0,30% del monte salari alle attività di formazione continua. Con la finanziaria del 2001 sono stati istituiti, dando attuazione all'art. 17 della legge 196/97, i *Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua*, principalmente alimentati con il gettito derivante dal contributo sopra menzionato, e sono stati, inoltre, stanziati circa 51 milioni di euro per il loro avvio, mentre a disposizione di Regioni e Province Autonome sono stati messi 93 milioni di euro. Notevole è il contributo fornito alla costruzione di un sistema di formazione continua da parte del Fondo Sociale Europeo. La programmazione per il 2000-2006 dedica alla fp continua nel settore pubblico e privato, in media il 20% della disponibilità complessiva.

²⁵ Basti pensare al peso e alla capillarità che è venuta ad assumere l'esperienza delle università popolari e della terza età, di cui ad oggi si può stimare la numerosità in circa 700 sedi operative, per un volume di utenza annuale di circa 180.000 iscritti.

5. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche: gli indicatori di risultato.

Il sistema di istruzione e formazione, a differenza di altri settori dell'Amministrazione pubblica, non si presta facilmente ad essere valutato nelle sue risultanze complessive, nella sua "produttività", a causa di una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili.

La "materia lavorata" è rappresentata infatti dai ragazzi, persone con propria, se pur non completa, autonomia e indipendenza, da una parte destinatari del servizio ma, dall'altra, soggetti che concorrono anche all'azione formativa che li riguarda.

Altri soggetti che concorrono alla riuscita dell'azione scolastica sono le famiglie che interagiscono in modo diverso e autonomo con il servizio offerto dalla scuola, concorrendo con intensità variabile all'efficacia dell'intervento educativo dell'istituzione.

Infine il contesto sociale e culturale di riferimento gioca spesso un ruolo determinante e condizionante per il raggiungimento degli obiettivi educativi e di istruzione perseguiti dal sistema scolastico.

La scuola italiana non dispone di un sistema organico e compiuto di valutazione e di misurazione che consenta di valutarne gli aspetti qualitativi, l'efficacia della sua azione complessiva, la "produttività" dei suoi interventi formativi.

I primi elementi fondanti di un nuovo sistema di valutazione sono contenuti nell'articolo 8 del Regolamento sull'autonomia scolastica (d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275), ma, se si escludono forme di sperimentazione attuate dall'ex-Cede di Frascati (ora Invalsi, Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione), non sono ancora stati avviati gli elementi costitutivi del nuovo sistema.

La riforma del sistema di istruzione e di formazione indicata nella legge delega n. 53 del 28 marzo 2003, prevede all'articolo 3 del nuovo testo normativo, la costituzione del sistema di valutazione nazionale da affidare all'Invalsi con forme di intervento valutativo esterno e di supporto all'autovalutazione di istituto.

Nella prospettiva quindi la scuola italiana potrebbe disporre di un sistema di valutazione nazionale, utile anche per conoscere in modo più corretto e trasparente gli esiti della propria azione educativa, per impiegare e utilizzare al meglio le risorse strumentali e professionali di cui dispone, per conseguire migliori obiettivi formativi, finalizzando meglio la propria funzione e il proprio servizio.

Il sistema di valutazione potrà contribuire a rendere oggettivi gli esiti delle rilevazioni e delle verifiche, sottraendoli alla discrezionalità di valutazione e di giudizio, sostenendoli con azioni di monitoraggio sistematiche e continuative.

In attesa di tale evenienza, sono attualmente disponibili semplici indicatori di risultato che possono fornire elementi di conoscenza e di valutazione su taluni aspetti del sistema scolastico. Si tratta di indicatori non esaustivi della materia, ma comunque utili per settoriali conoscenze del mondo scolastico.

In particolare, tenendo anche conto degli elementi a disposizione rilevati dal Ministero, tali indicatori possono afferire al successo scolastico e agli esiti finali dei percorsi di istruzione.

5.1 La dispersione scolastica.

Il termine dispersione scolastica connota i diversi aspetti del mancato successo scolastico, quali ripetenza, ritardo, abbandono, saltuarietà di frequenza e non frequenza scolastica.

Nella sua negatività complessiva connota la carenza di regolarità, quale condizione necessaria di base per conseguire esiti positivi da parte degli alunni.

Le singole situazioni individuali, rappresentate nel loro insieme, consentono di identificare situazioni, aree di rischio e territori che, in base alla intensità del fenomeno di dispersione, evidenziano condizioni negative nelle quali agiscono cause diverse di natura sociale, culturale ed economica che concorrono a determinare le patologie scolastiche.

Le aree a rischio di dispersione scolastica possono essere quindi identificate per farne oggetto di intervento integrato per progetti di recupero e arricchimento formativo.

5.1.1 Gli abbandoni.

Gli abbandoni possono essere intesi come assenza totale di frequenza in presenza di iscrizione regolare o ritiro da scuola in corso d'anno oppure per quantità di assenze che non hanno consentito la valutazione finale agli scrutini.

Nella scuola elementare gli abbandoni costituiscono ormai un fatto pressoché fisiologico, pari allo 0,08% dell'intera popolazione scolastica nel 2002.

Sempre nella scuola elementare era dieci anni pari allo 0,15%. Quel dato, di per sé già molto contenuto, si è praticamente dimezzato dal 1992 al 2002.

L'abbandono con conseguente non valutazione agli scrutini finali non ha nemmeno rilevanza statistica. Le situazioni rilevate nelle diverse aree geografiche del Paese sono sostanzialmente simili.

Per la scuola media il dato complessivo è più consistente, anche se non di grande rilevanza. Gli abbandoni costituiscono in questo settore un fenomeno, pur se contenuto, con particolari accentuazioni in talune aree geografiche.

Nel 2002 gli abbandoni nella scuola media hanno raggiunto la percentuale dello 0,33% sull'intera popolazione scolastica del settore, facendo registrare un decremento significativo nel decennio 1992-2002, pari a quasi un punto percentuale (0,97%): era 1,30% nel 1992.

Le situazioni degli abbandoni non sono tuttavia uguali sul territorio. Al Sud e nelle Isole gli abbandoni nel 2002 sono compresi tra lo 0,59 e lo 0,57%, mentre al Nord e al Centro la percentuale oscilla tra lo 0,11 e lo 0,17%. Ma dieci anni prima al Sud e nelle Isole il tasso di abbandono era molto più alto, raggiungendo rispettivamente il 2,09% e il 3,13%.

Molto più complessa e consistente è invece la situazione degli abbandoni negli istituti di istruzione secondaria superiore, se pur interessati dal 1999 al sostegno dell'obbligo scolastico nel primo anno di corso.

Il fenomeno degli abbandoni, riferito a tutti gli anni di corso con esclusione delle classi dell'ultimo anno, è stato di seguito esaminato per le diverse tipologie di istituto comprese nelle aree geografiche del Paese, con raffronto tra il 2001 e il 2002.

Il tasso di abbandono è particolarmente elevato negli istituti scolastici delle Isole con un incremento dal 2001 al 2002. La media nazionale (4,62% nel 2002) è sostanzialmente stabile con un lieve incremento rispetto all'anno precedente.

Al Centro e al Sud gli abbandoni hanno fatto registrare una flessione compresa tra lo 0,24 e lo 0,33%. Gli estremi del Paese (Nord e Isole) si toccano nell'incremento degli abbandoni, ma sono probabilmente divergenti nelle ragioni che le originano. I ragazzi del Nord spesso abbandonano la scuola attratti da lavori facili e retribuiti; quelli del Sud spesso abbandonano perché anche la scuola non dà loro prospettive di vita e di occupazione.

Tasso di abbandono negli istituti secondari superiori

Aree geografiche	00-01	01-02	Differenza
Nord	4,09	4,35	+ 0,26
Centro	3,66	3,42	- 0,24
Sud	4,97	4,64	- 0,33
Isole	6,38	7,14	+ 0,76
Italia	4,54	4,62	+ 0,08

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Se si pone attenzione specifica ai singoli istituti, si riscontra che nel 2002 i tassi di abbandono più elevati hanno riguardato nell'ordine gli istituti professionali (8,93%), gli artistici

(5,90%), i tecnici (4,61%), i magistrali (3,18%), i licei classici (2,31%) e quelli scientifici (1,84%).

Nel 2001, con esclusione dei licei scientifici, i tassi erano stati ovunque minori per tutte le tipologie scolastiche presenti nel settore della secondaria di II grado.

Se si pone attenzione all'andamento dei tassi di abbandono nei diversi tipi di istituto con riferimento alle aree geografiche, si constata che nel 2002 negli istituti del Nord vi è stata una diminuzione degli abbandoni nei licei classici e scientifici, mentre si è registrato un incremento del tasso in tutti gli altri tipi di istituto.

NORD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

<i>Tipo d'istituto</i>	<i>00-01</i>	<i>01-02</i>	<i>differenza</i>
Licei classici	2,17	1,84	- 0,33
Licei scientifici	2,25	1,77	- 0,48
Istituti magistrali	3,04	3,36	+ 0,32
Istituti tecnici	3,37	3,82	+ 0,45
Istituti professionali	7,49	8,51	+ 1,02
Istituti artistici	4,35	5,27	+ 0,92
Totale	4,09	4,35	+ 0,26

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

In particolare gli abbandoni negli istituti professionali, già consistenti nel precedente anno, hanno fatto registrare un significativo incremento (+1,02%).

Al Centro la situazione degli abbandoni è risultata ben diversa da quella registrata negli istituti del Nord, a cominciare dal fatto che complessivamente il tasso di abbandono è diminuito dal 2001 al 2002 di 0,24%.

Gli istituti di istruzione professionali, pur rappresentando in assoluto il settore che registra il maggior numero di abbandoni in corso d'anno, ha fatto registrare nel 2002 un miglioramento di 1,28 rispetto al 2001.

CENTRO - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

<i>Tipo d'istituto</i>	<i>00-01</i>	<i>01-02</i>	<i>differenza</i>
Licei classici	0,96	2,42	+ 1,46
Licei scientifici	2,62	2,24	- 0,38
Istituti magistrali	2,74	2,05	- 0,69
Istituti tecnici	3,24	3,44	+ 0,20
Istituti professionali	7,10	5,82	- 1,28
Istituti artistici	3,96	4,78	+ 0,82
Totale	3,66	3,42	- 0,24

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

In situazione di miglioramento con minori tassi di abbandono rispetto all'anno precedente sono stati anche i licei scientifici (- 0,38%) e gli istituti magistrali (-0,69%).

Da notare il consistente aumento degli abbandoni anche nei licei classici.

L'andamento degli abbandoni negli istituti del Sud è risultato nel 2002 del tutto simile a quello riscontrato per lo stesso anno negli istituti scolastici del Centro.

Complessivamente gli abbandoni nel 2002 sono diminuiti dello 0,33%, passando dal 4,97% al 4,64%.

Come avvenuto nelle istituzioni scolastiche superiori del Centro, gli istituti professionali, pur rimanendo di gran lungo quelli che ogni anno registrano i più alti indici di abbandono, hanno avuto una diminuzione del fenomeno pari all'1,78%, seguiti dai licei scientifici e dagli istituti magistrali.

Sono risultati in aumento gli abbandoni negli istituti artistici (+3,99), negli istituti tecnici (+0,50%) e, ancora una volta e in maniera sensibile, nei licei classici (+1,07).

SUD - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

<i>Tipo d'istituto</i>	<i>00-01</i>	<i>01-02</i>	<i>differenza</i>
Licei classici	1,80	2,87	+ 1,07
Licei scientifici	1,75	1,52	- 0,23
Istituti magistrali	2,75	2,63	- 0,12
Istituti tecnici	4,51	5,01	+ 0,50
Istituti professionali	11,26	9,48	- 1,78
Istituti artistici	3,44	7,43	+ 3,99
Totale	4,97	4,64	- 0,33

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Negli istituti scolastici delle Isole complessivamente nel 2002 è stato registrato un aumento generalizzato degli abbandoni. Il tasso di abbandono complessivo, che era già nel 2001 il più alto presente nelle diverse aree geografiche del Paese, è ulteriormente aumentato, passando dal 6,38% al 7,14%, con un incremento di 0,76%.

In quasi tutti gli istituti è stato registrato un aumento dell'indice di abbandono che ha toccato il 12,64% negli istituti professionali (+2,72%) e il 5,84% negli istituti magistrali (+1,71%).

Anche gli istituti tecnici, che avevano fatto registrare nel 2001 un alto tasso di abbandono (7,99%), nel 2002 hanno incrementato l'indice di abbandono (+0,25%).

Unica eccezione tra tutti sono risultati i licei classici che si sono attestati nel 2002 su un indice di 2,17% con un decremento dello 0,10%.

ISOLE - Abbandoni negli istituti di istruzione secondaria II grado

<i>Tipo d'istituto</i>	<i>00-01</i>	<i>01-02</i>	<i>differenza</i>
Licei classici	2,27	2,17	- 0,10
Licei scientifici	1,99	2,39	+ 0,40
Istituti magistrali	4,13	5,84	+ 1,71
Istituti tecnici	7,99	8,24	+ 0,25
Istituti professionali	9,92	12,64	+ 2,72
Istituti artistici	6,92	7,26	+ 0,34
Totale	6,38	7,14	+ 0,76

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

5.1.2 I ritardi nella carriera scolastica.

Un altro aspetto della dispersione scolastica è data dalle ripetenze che gli alunni accumulano nel corso della loro carriera scolastica. La ripetenza costituisce uno iato nel cammino dello studente e caratterizza nell'insieme dei casi rappresentati in ciascuna istituzione il tasso di insuccesso della popolazione scolastica interessata.

Nella scuola elementare la percentuale dei ritardi nei cinque anni di corso in cui si sviluppa questo ordine di scuola ha fatto registrare nel 2002 un indice pari al 2,56%.

Sotto questo valore si trovano molte regioni meridionali (Basilicata, Molise, Puglia, Campania e Sardegna).

Con indice di ritardo scolastico piuttosto accentuato si sono venute a trovare la Sicilia (3,43), l'Umbria (3,13) e la Calabria (3,05).

Sotto la media nazionale si sono trovate prevalentemente regioni del centro-nord.

Alunni di scuola elementare in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

<i>Regioni</i>	<i>Ritardo in scuola elementare</i>
Basilicata	1,17
Molise	1,38
Puglia	1,47
Campania	1,80
Sardegna	1,97
Abruzzo	2,17
Liguria	2,24
Emilia R.	2,55
ITALIA	2,56
Veneto	2,72
Piemonte	2,77
Toscana	2,78
Lombardia	2,79
Friuli V.G.	2,81
Lazio	2,88
Marche	2,99
Calabria	3,05
Umbria	3,13
Sicilia	3,43

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola media gli alunni in ritardo scolastico sono percentualmente di valore di gran lunga maggiore a quello registrato nella scuola elementare (10%).

Puglia con il 7,50% e Sardegna con il 15,83% rappresentano gli estremi di questo fenomeno negativo. Nelle situazioni meno svantaggiate, a causa di più bassi di ritardo scolastico, si trovano le stesse regioni (Puglia, Basilicata, Molise e Campania) che per le scuole elementari avevano fatto registrare indici più bassi.

Fa eccezione in questo la Sardegna che registra per la scuola media le situazioni più negative, a differenza di quanto rilevato per la scuola elementare.

Alunni di scuola media in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

<i>Regioni</i>	<i>Ritardo in scuola media</i>
Puglia	7,50
Marche	7,81
Umbria	7,87
Basilicata	7,90
Molise	7,91
Abruzzo	8,08
Campania	8,08
Emilia R.	8,66
Veneto	9,57
Lombardia	9,76
Toscana	9,96
ITALIA	10,01
Lazio	10,36
Liguria	10,37
Calabria	10,51
Friuli V.G.	10,51
Piemonte	11,48
Sicilia	13,31
Sardegna	15,83

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Negli istituti di istruzione secondaria l'indice complessivo di ritardo scolastico, riferito a tutte le annualità di corso, tende ad aumentare ancora per ovvie ragioni di accumulazione, raggiungendo nella media complessiva nazionale il 23,67%.

La presenza del fenomeno sul territorio nazionale, trascinato anche dalle situazioni degli anni scolastici precedenti, conferma sostanzialmente le situazioni regionali già rilevate per l'indice di ritardo della scuola media.

Ancora una volta la Sardegna occupa il posto peggiore nella graduatoria degli indici di ritardo scolastico con il 39,46%.

In posizione più contenuta e al di sotto della media nazionale si trovano il Molise (17,79), la Campania (18,74), le Marche, l'Umbria, la Puglia e la Calabria.

Alunni di istituti superiori in ritardo scolastico - % sul totale degli alunni

<i>Regioni</i>	<i>Ritardo in istituti superiori</i>
Molise	17,79
Campania	18,74
Marche	19,84
Umbria	19,94
Puglia	20,62
Calabria	20,67
Emilia R.	22,65
Lombardia	23,11
Lazio	23,19
ITALIA	23,67
Veneto	24,14
Toscana	24,17
Basilicata	24,80
Sicilia	24,89
Abruzzo	25,41
Piemonte	25,50
Liguria	28,31
Friuli V.G.	28,82
Sardegna	39,46

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

I tradizionali meccanismi di recupero, quali corsi serali, corsi di orientamento, corsi di recupero, possibilità di sostenere gli esami come candidati esterni, non sembrano averlo ridotto in modo significativo; contribuisce all'uscita definitiva dei giovani dal sistema scolastico l'attuale articolazione del sistema scolastico e formativo che non offre valide alternative a coloro che non superano il processo di selezione.

Raffrontando i dati con quelli di altri Paesi, europei ed internazionali, viene in evidenza la rigidità del sistema formativo, caratterizzato da corsi orientati agli studi universitari.

Punti critici del sistema scolastico sono stati individuati nelle modalità di passaggio tra un ciclo di studi e l'altro, e nell'insufficiente attività di orientamento, nel momento del passaggio dalla scuola dell'obbligo alle scuole superiori, che non consentirebbe allo studente di scegliere in modo consapevole il percorso formativo da intraprendere.

Il tasso di conseguimento del titolo di studio secondario superiore in Italia, secondo dati ISTAT, è tra i più bassi (73%) rispetto alla maggior parte dei Paesi europei (Paesi Bassi 93%, Germania 92%, Francia 85%); tale dato è influenzato dalla particolare struttura del sistema formativo italiano ove è scarsa l'incidenza dei corsi di formazione professionale brevi ed orientati a fornire competenze utilizzabili nel mondo del lavoro.

L'elevata propensione alla frequenza di cicli lunghi contribuisce a determinare un tasso di conseguimento di un titolo secondario che consente l'accesso all'Università che è tra i più alti di Europa (71%, Paesi Bassi 60%, Germania 33%, Francia 52%).

5.2 Le ripetenze.

Tale indicatore, relativo alle non ammissioni formalmente disposte dagli insegnanti nei confronti di alunni con gravi debiti formativi, consente di misurare la qualità del percorso scolastico e le difficoltà incontrate dagli alunni nell'apprendimento ed anche nel recepimento dei modelli di insegnamento proposti. Per una valutazione più approfondita sull'efficacia dei modelli di insegnamento occorre, tuttavia, affinare ulteriormente tale indicatore, depurandolo di elementi distorsivi, quali le ripetenze degli alunni con handicap o con difficoltà di apprendimento.

Nel dibattito che ha accompagnato la discussione del testo di riforma in Parlamento la questione è stata oggetto di particolare attenzione a proposito della strutturazione dei settori scolastici in bienni didattici che dovrebbero comportare la non ammissione solamente al termine del biennio, senza interruzioni intermedie. Ordini del giorno approvati da diversi parlamentari hanno richiamato la ripetenza comunque, anche nel corso del biennio didattico, per garantire "serietà" agli studi e togliere alibi al disimpegno degli alunni.

Ancora una volta la questione delle ripetenze, come si vede, chiama in causa aspetti della valutazione formativa nei riguardi della quale si confrontano scuole di pensiero che annettono importanze diverse ai comportamenti e ai livelli di apprendimento raggiunti.

Attualmente le non ammissioni alle classi successive avvengono su decisione dei consigli di classe che si pronunciano con la sola componente docenti.

TASSI DI RIPETENZA SCUOLA ELEMENTARE STATALE ANNO SCOLASTICO 2001-02

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Totale Nazionale	0,48	0,36	0,24	0,21	0,37	0,33

TASSI DI RIPETENZA/PLURIRIPETENZA SCUOLA MEDIA STATALE ANNO SCOLASTICO 2001- 02

	1° anno	2° anno	3° anno	Totale	I° pluri	2° pluri	3° pluri	Totale
Totale complessivo	4,89	3,56	2,64	3,73	0,57	0,62	0,52	0,57

TASSI DI RIPETENZA SCUOLA SECONDARIA II GRADO STATALE ANNO SCOLASTICO 2001-02

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Totale Nazionale	9,30	7,42	7,79	6,38	2,45	6,99

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola elementare la non ammissione è proposta dagli insegnanti di classe e avviene su decisione conforme del consiglio di interclasse della scuola.

Nell'anno 2002 le non ammissioni hanno raggiunto percentuali diverse secondo gli ordini di scuola di riferimento. La media nazionale (percentuale respinti sul totale degli alunni iscritti) nella scuola elementare è stata dello 0,36%, contro una media nella scuola secondaria di I grado del 4,10%. Negli istituti superiori la media di respinti nel 2002 è stata del 15,33%.

Nella scuola elementare il successo scolastico è parzialmente rilevabile dal tasso di ripetenza che è notoriamente molto contenuto anche per la caratteristica del settore fortemente caratterizzato da attenzione maggiore verso i processi educativi, da organizzazione didattica per l'individualizzazione dell'insegnamento, da sostegno ai diversi livelli di apprendimento degli alunni.

Il tasso di ripetenza nella scuola elementare ha un andamento decrescente nel corso delle classi, con un massimo dello 0,48% per le prime classi ed un minimo dello 0,21% nelle quarte classi, con un incremento allo 0,37% per le quinte classi.

Accertato quindi che la ripetenza nella scuola primaria, come avvenimento eccezionale, costituisce nell'insieme un fenomeno circoscritto, è comunque interessante rilevare in quali momenti critici dell'itinerario scolastico tende ad emergere e quale evoluzione esso ha avuto nel tempo recente.

Se si esamina il tasso di ripetenza registrato nelle diverse classi di corso, si può notare come il momento critico sia quello del primo anno con tasso di ripetenza più elevato (0,44%), seguito dal secondo anno con flessione nel biennio successivo e nuovo incremento del tasso nell'anno finale.

Raffrontando l'andamento del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 2000-2001 si rilevano scarti minimi nell'anno scolastico 2001-2002, con lievissimi aumenti nelle prime classi ed altrettanto lievissime diminuzioni nelle terze, quarte e quinte classi.

Se nella scuola elementare il fenomeno della ripetenza è molto contenuto ed in ulteriore flessione, nella scuola media invece, pur anch'esso in lieve flessione, assume valori molto più rilevanti. Trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di scuola dell'obbligo non si può non rilevare come il dato nel suo complesso e nella sua incidenza negativa debba costituire per il sistema scolastico una ragione di riflessione e di analisi sulle proprie finalità istituzionali e formative.

Il tasso di ripetenza nella scuola media ha un andamento decisamente decrescente nel corso delle classi, passando dal 4,89% delle prime, al 3,56% delle seconde ed al 2,64% delle terze.

Da un raffronto del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 2000-2001 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,81% delle prime, a quella dello 0,30% delle seconde ed a quella dello 0,12% delle terze classi.

Tale indice consente di misurare il livello qualitativo del percorso scolastico nella scuola elementare e delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio all'ordine di scuola superiore.

Dai dati esposti risulta la concentrazione delle difficoltà iniziali degli alunni transitati nella scuola secondaria di primo grado, e la conferma delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio tra ordini di scuole con profili ordinamentali, pedagogici, didattici e disciplinari profondamente diversi²⁶.

Non può escludersi, sia pure per le situazioni verificatesi in alcune regioni (Campania e Basilicata) l'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media rispetto alla sequenza valutativa degli alunni della quinta elementare; cioè che il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo.

Potrebbe quindi verificarsi che ad alto tasso di ripetenza in quinta classe elementare corrisponda l'anno dopo un abbassamento del tasso in 1.a media (e viceversa).

Nel procedere negli anni si determina a carico di un medesimo alunno l'accumulo di ripetenze che, soprattutto a cominciare dalla scuola media, assumono un'incidenza significativa.

Il tasso di pluripetenza nel corso dell'anno scolastico 2000-2001 si è attestato intorno allo 0,60%, con un andamento crescente tra le prime (0,57%) e le seconde classi (0,62%) ed invece decrescente nelle terze classi (0,52%).

Da un raffronto del tasso di pluripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999-2000 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,23% delle prime, a quella dello 0,19% delle seconde ed a quella dello 0,11% delle terze.

Raffrontando il tasso di ripetenza a quello di pluripetenza si rileva una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della

²⁶ Non può escludersi, sia pure per le situazioni verificatesi in alcune regioni (Campania e Basilicata) l'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media rispetto alla sequenza valutativa degli alunni della quinta elementare; cioè che il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo.

diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluriripetenti dal sistema scolastico.

Alunni respinti nell'anno

Regioni	Alunni di elementare	Alunni di media	Alunni di istituti superiori
Abruzzo	0,36	3,43	13,24
Basilicata	0,27	2,73	14,16
Calabria	0,25	3,70	12,58
Campania	0,24	3,61	15,35
Emilia R.	0,46	2,46	13,65
Friuli V.G.	0,32	4,58	15,87
Lazio	0,31	3,87	15,55
Liguria	0,29	3,87	15,81
Lombardia	0,21	3,87	16,99
Marche	0,25	3,10	10,39
Molise	0,38	2,89	11,26
Piemonte	0,54	4,62	16,12
Puglia	0,23	3,34	13,80
Sardegna	0,22	7,88	22,95
Sicilia	0,59	6,49	18,30
Toscana	0,33	3,28	15,37
Umbria	0,34	2,92	10,58
Veneto	0,30	3,38	12,40
ITALIA	0,36	4,10	15,33

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Nella scuola elementare le regioni che hanno mostrato più "severità" raggiungendo le percentuali più alte di respinti sono state la Sicilia con lo 0,59% e il Piemonte con lo 0,54%.

Le meno "severe" sono state la Lombardia e la Sardegna rispettivamente con lo 0,21 e lo 0,22% di respinti.

La scuola secondaria di I grado (4,10% di respinti) ha avuto nella Sardegna la regione più severa (7,88% di respinti) e nell'Emilia la regione più "clemente" (2,46%).

Negli istituti di istruzione secondaria i respinti nei diversi anni di corso sono stati il 15,33% degli studenti iscritti, con punte del 22,95% in Sardegna e solamente del 10,39% nelle Marche.

I passaggi ai successivi gradi di scuola rappresentano sempre un momento critico nella storia scolastica degli alunni. In particolare nella scuola secondaria di II grado l'impatto con la nuova organizzazione genera abbandoni, ripetenze e insuccesso formativo.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico, determinato dalla legge n. 9/1999 con conseguente frequenza generalizzata del primo anno di corso degli istituti di istruzione secondaria, ha suggerito al ministero dell'Istruzione di rilevare le eventuali criticità nel passaggio dal 1° al 2° anno di corso che rappresenta il momento di superamento della frequenza obbligatoria.

Dalla rilevazione condotta risulta che nel 2002 il tasso di passaggio per avvenuta promozione è stato pari all'80% (media nazionale); il che sta a significare che il restante 20% di studenti ha abbandonato nel corso dell'anno, è stato non ammesso alla classe successiva oppure è passato ad altra scuola.

Quel 20% di dispersione non rappresenta certamente un dato molto confortante.

Quattro regioni hanno comunque avuto situazioni peggiori, che si sono attestate al di sotto della media nazionale: la Sardegna e la Campania al sud rispettivamente con il 72% (dispersione pari al 28%) e il 78% di tasso di passaggio (22% di dispersione), il Piemonte e la Lombardia al nord con il 78% e il 79% di tasso di passaggio.

Il Molise, meglio di tutte, è stata la regione con il più alto tasso di passaggio al 2° anno di corso (90%).

**Tasso di passaggio al 2° anno
Istruzione secondaria II grado**

	Tasso di passaggio al 2° anno di corso
Sardegna	72%
Campania	78%
Piemonte	78%
Lombardia	79%
ITALIA	80%
Lazio	81%
Liguria	81%
Sicilia	81%
Toscana	81%
Puglia	83%
Veneto	83%
Abruzzo	84%
Emilia Romagna	84%
Friuli Venezia	84%
Calabria	85%
Basilicata	86%
Marche	87%
Umbria	89%
Molise	90%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

5.3 Il successo scolastico.

L'esito positivo del percorso scolastico costituisce indubbiamente, nel suo insieme, uno degli elementi di misurazione del livello di salute del sistema, oltre che, beninteso, dell'accertamento dei livelli di apprendimento individuali degli alunni.

La conclusione dell'itinerario scolastico, con l'esame finale di Stato al termine del percorso di istruzione secondaria, rappresenta certamente uno dei momenti di verifica del corso di studi.

La rilevazione finale dell'esame di Stato è stata eseguita sul dato quantitativo (percentuale di diplomati-maturi) e su quello qualitativo (% dei diplomati con votazione massima e percentuale con votazione minima).

5.3.1 I diplomati.

Su circa 400 mila studenti che nel 2002 hanno sostenuto l'esame di Stato secondo la nuova formula di commissioni esaminatrici composti da membri interni con presidenza esterna, è stato diplomato il 96,84% degli studenti, che equivale a dire che solamente 3 studenti su 100 non sono stati dichiarati "maturi".

Al di sotto di tale media si sono trovati gli istituti di diverse regioni: la Sardegna con il 95,05%, la Liguria (95,23%), il Lazio, il Piemonte, la Lombardia, la Toscana, la Basilicata e l'Abruzzo.

Meglio di tutti hanno fatto gli istituti scolastici della Campania che, con una percentuale del 98,01% hanno sostanzialmente escluso dal riconoscimento di maturità finale solamente 2 studenti su 100.

Diplomati 2002

	% diplomati
Sardegna	95,05
Liguria	95,23
Lazio	95,63
Piemonte	96,04
Lombardia	96,25
Toscana	96,41
Basilicata	96,59
Abruzzo	96,61
ITALIA	96,84
Sicilia	96,92
Veneto	97,16
Molise	97,20
Umbria	97,31
Friuli V.G.	97,44
Puglia	97,50
Emilia R.	97,65
Calabria	97,89
Marche	97,97
Campania	98,01

*Fonte: Ministero della pubblica istruzione-
Servizio per l'Automazione e l'Innovazione
Tecnologica*

5.3.2 I risultati dei diplomati.

Se si pone attenzione alla qualità della maturità conseguita, cioè alla votazione attribuita all'esame finale di Stato, risulta che nel 2002 poco più dei quattro quinti degli studenti si sono situati in posizioni intermedie, uno studente su sedici ha conseguito votazioni di eccellenza e uno su nove si è dovuto accontentare della votazione minima.

Ha infatti conseguito la votazione massima il 6,56% dei diplomati, mentre ha conseguito la votazione minima l'11,94%.

Le situazioni rilevate nelle varie regioni non sono state uniformi. In Emilia Romagna, Marche, Puglia e Umbria si è superato l'8% di diplomati con il massimo di votazione; in Calabria si è addirittura superato il 9%.

Friuli Venezia Giulia e Lombardia sono finite sotto il 5%.

Per quanto riguarda invece le votazioni minime, c'è da rilevare che Sardegna e Campania si sono attestate a valori superiori al 14% di diplomati con la Basilicata che ha superato il 16%.

Sotto il 10% di diplomati con votazioni minime sono state l'Emilia, il Friuli, le Marche e il Veneto.

Votazioni minime e massime dei diplomati

	% diplomati con massima votazione	% diplomati con minima votazione
Abruzzo	6,40	13,78
Basilicata	6,00	16,23
Calabria	9,14	11,10
Campania	6,22	14,58
Emilia R.	8,77	8,41
Friuli V.G.	4,38	9,60
Lazio	5,82	13,19
Liguria	7,09	12,01
Lombardia	4,80	11,35
Marche	8,69	8,93
Molise	5,66	12,07
Piemonte	6,06	10,44
Puglia	8,15	12,70
Sardegna	5,61	14,13
Sicilia	7,00	12,98
Toscana	6,44	10,51
Umbria	8,64	10,30
Veneto	5,63	9,10
ITALIA	6,56	11,94

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

6. Indicatori di impatto.

Il sistema scolastico ha una sua immediata visibilità nelle strutture distribuite sul territorio, e gli elementi che lo identificano concretamente sono identificati dai luoghi e dalle forme con cui il servizio si attua, nonché dalle persone coinvolte nelle prestazioni. Prima ancora della valutazione degli esiti del servizio stesso, della sua efficacia e dei processi che lo accompagnano, è necessario conoscere, se pur prevalentemente sotto l'aspetto quantitativo, gli elementi principali di struttura del sistema che possono essere identificati, nell'ordine, dalle unità amministrative presenti sul territorio (istituzioni scolastiche autonome), nei punti di erogazione del servizio (plessi, scuole), nelle unità organizzative del servizio (classi, sezioni), nei fruitori del servizio stesso (bambini e alunni) e nelle risorse professionali direttamente impegnate nell'offerta formativa (docenti e personale scolastico).

Le dinamiche che negli anni hanno accompagnato la definizione di questi elementi fino agli attuali assetti sono correlate sostanzialmente a due cause di fondo: le modifiche naturali dei fenomeni demografici che si ripercuotono direttamente anche sugli assetti del servizio, e le politiche di intervento delle Amministrazioni per razionalizzare, qualificare e riformare il servizio stesso.

I due fattori, tra di loro interagenti, determinano, di anno in anno, gli assestamenti del sistema, la cui conoscenza attuale consente, oltre agli aspetti immediatamente rilevabili, di valutare anche correlazioni interne tra i dati di struttura.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è, anzitutto, connessa alle richieste occupazionali, all'accresciuta attenzione all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

La maggiore attenzione verso la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, genera una proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico, secondo metodologie di valutazione di qualità del sistema scolastico, che tengono conto dell'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti con analoghi, anche se non sovrapponibili, problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi.

La valutazione educativa a tutto campo si riferisce all'esame del processo istruzionale, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa; in tale processo, strutturato a diversi livelli e di durata pluriennale, confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico. Per l'anno 2002 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione dei cittadini extra- comunitari e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

6.1 Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il numero di personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
1999/2000	714.598	78.875	793.473	11,04	9,94
2000/2001	698.808	117.084	815.892	16,75	14,35
2001/2002	736.134	96.915	833.049	13,16	11,63

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica: "Le serie storiche delle principali grandezze del sistema scolastico statale"(1997/98-2001/02).

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo anno si è avuto un aumento, in controtendenza rispetto al precedente anno, del numero del personale a tempo indeterminato di circa 38.000 unità e vi è stata invece una diminuzione di quasi 20.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è diminuito nell'ultimo anno, passando dal 14,35 all'11,6%, a dimostrazione di una diminuzione del precariato a seguito delle immissioni in ruolo del personale.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto a quello indeterminato è anch'esso diminuito nell'ultimo anno, passando dal 13,2% all'11,6%.

Tasso di precariato dei docenti a.s. 2001/02*

Area geografica	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	11,81	10,97	16,17	17,09	14,22
NORD EST	14,24	11,16	15,19	16,54	14,18
CENTRO	8,73	7,22	11,59	13,45	10,55
SUD	6,39	5,79	9,30	11,83	8,67
ISOLE	10,40	8,42	13,84	16,02	12,51
Totale nazionale	9,33	8,50	12,76	14,58	11,61

* rapporto % tra docenti con contratto di lavoro a tempo determinato e totale docenti

Docenti scuola materna.

Se si considera inoltre, sempre nell'ambito dei soli insegnanti, la differenza esistente circa il rapporto di lavoro instaurato (contratto a tempo indeterminato o determinato), si registra una situazione di complessiva non conseguita stabilità per il perdurare di consistente tasso di docenti con contratto a tempo determinato, anche se la situazione registrata può essere conseguenza di una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001-2002 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è sceso dall'11% al 9,33% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole materne statali.

Nelle aree del Nord Est il tasso ha raggiunto il 14%, mentre nelle aree meridionali ha oscillato tra il 9 ed il 10%.

Va osservato infine che, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

Docenti scuola elementare.

Vi è stato nel settore della scuola elementare una situazione di complessiva non stabilità per il perdurare di consistente tasso di docenti con contratto determinato.

Anche questa situazione, come per altri ordini di scuola, è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001/02 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato pari all'8,5% (9,5% nel 2000) del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole elementari.

La situazione tuttavia non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge tassi di precarietà tra il 1° e l'11%, mentre il Sud non raggiunge il 6%.

Docenti scuola secondaria di primo grado.

Si registra anche per il settore della scuola media, in termini più accentuati, una situazione complessiva di non stabilità per il perdurare del consistente tasso di docenti con contratto a tempo determinato.

Anche questa situazione, come per altri ordini di scuola, è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001/02 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato quasi del 12,76% (15% nel 2000) del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di I grado, equivalente ad un docente con rapporto precario ogni sette insegnanti in servizio.

La situazione non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge alti tassi di precarietà tra il 15 ed il 16%, mentre il Sud non raggiunge il 10%.

Docenti scuola secondaria di secondo grado.

Anche per il settore della scuola secondaria di secondo grado si è avuta una situazione complessiva di non stabilità, più evidente che in altri settori, per il perdurare del consistente tasso di docenti con contratto determinato.

Anche questa situazione, come per altri ordini di scuola, è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2001/2002 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato del 14,58% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di II grado.

La situazione non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord e le Isole raggiungono tassi di precarietà tra il 16 ed il 17%, mentre il Sud non raggiunge l'12%.

Docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato a.s. 2001/2002

		Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale docenti	Docenti di Accademie e Conservatori
Docenti con contratto a tempo indeterminato	Su posto normale	76.154	229.410	157.744	227.625	690.933	5.855
	Su posto di sostegno	3.839	17.220	15.939	6.262	43.260	-
	Totale	79.993	246.630	173.683	233.887	734.193	-
Docenti con contratto a tempo determinato annuale	Su posto normale	2.886	4.067	5.513	6.892	19.358	-
	Su posto di sostegno	650	2.622	1.197	557	5.026	-
	Totale	3.536	6.689	6.710	7.449	24.384	-
Docenti con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	Su posto normale	2.116	6.979	13.011	27.057	49.163	-
	Su posto di sostegno	2.583	9.245	5.677	5.403	22.908	-
	Totale	4.699	16.224	18.688	32.460	72.071	-

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Sulle cause di formazione del precariato 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, come evidenziato nella sottoindicata tabella 4.

Organico di diritto e di fatto del personale docente – anno 2002

Tab. 4

	materna	elementare	media	superiore	totale
Organico diritto	83.724	255.107	178.799	238.248	755.878
A tempo indeterminato	79.993	248.571	173.683	233.887	736.134
A tempo determinato	8.235	23.373	25.398	39.909	96.915
Totale docenti – organico di fatto	88.228	271.944	199.081	273.796	833.049
Differenza Organico diritto/organico di fatto	4.504	16.837	20.282	35.548	77.171
%	5,8%	21,8%	26,3%	46,1%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

A fronte di un organico di diritto di 755.878 docenti ne sono stati utilizzati di fatto 833.049, cioè 77.171 più del previsto. In particolare gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno assorbito il 46% di questa dote integrativa, mentre la scuola materna se ne è avvalsa soltanto per il 5,8%.

Altre cause del fenomeno del precariato sono la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; 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.

6.2 Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori per i quali, secondo i principi della legge n. 104/1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale è impegnato da molti anni mediante due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili²⁷.

6.2.1 Tasso di integrazione dei disabili.

Alunni portatori di handicap.

La presenza di alunni portatori di handicap nelle classi delle scuole italiane costituisce un elemento strutturale del sistema, consolidatosi negli anni e rafforzato dalle norme di attuazione della legge quadro sull'handicap n. 104/1992.

Correlate al problema degli inserimenti vi sono numerose altre problematiche che coinvolgono responsabilmente le Amministrazioni centrali e territoriali, quali, ad esempio, quella del personale docente di sostegno, i servizi di supporto, le barriere architettoniche.

Nell'anno 2002 i portatori di handicap inseriti nelle scuole statali non speciali sono stati 132.402 con una incidenza sul totale degli alunni pari all'1,81%. In valori assoluti è la scuola elementare a registrare la maggior quantità di presenze (55.471); in termini di incidenza percentuale sul totale degli alunni frequentanti è la scuola media ad avere il tasso di presenza più elevato (2,67%).

**Alunni in situazione di handicap per tipo di scuola statale
Anno 2002**

Tipo di scuola	Alunni in situazione di handicap	Incidenza sul totale degli alunni
Infanzia	10.507	1,11%
Elementare	55.471	2,19%
Media	45.551	2,67%
Secondaria II grado	20.873	0,98%
Totale	132.402	1,81%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

²⁷ In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

La situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

a.s. 2001/2002

Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

Indicatori	materna	elementare	media	Sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap	10.507	55.471	45.551	20.873*	132.402
Totale alunni frequentanti	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
Docenti di sostegno	7.072	29.087	22.813	12.222	71.194

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	Media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,48	1,90	1,99	1,70	1,85

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	134,04	87,12	74,71	198,11	106,86

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'148 della materna all'199 della secondaria di I grado.

Se si considera che fino a qualche anno la norma generale (mai rispettato nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69/2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap hanno iniziato a prodursi nell'anno scolastico 2001-2002.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449/1997) in un arco di tempo definito, trova nel 2001-2002 applicazione per il quarto anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di II grado), mette in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

6.2.2 Tasso di integrazione alunni extra-comunitari.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane rappresenta ormai un fenomeno di dimensioni consistenti, se pur variamente distribuito nelle diverse aree del Paese, al quale la scuola è chiamata a far fronte non più in termini di emergenza ma con interventi strutturali e programmati.

Nel 2002 gli alunni stranieri hanno raggiunto il numero complessivo di quasi 182 mila unità, con particolare presenza nelle scuole elementari.

Alunni stranieri inseriti nei diversi ordini di scuola – anno 2002

	materna	elementare	media	superiori	Totale
Alunni	36.806	76.607	44.182	24.062	181.657
%	20,3%	42,2%	24,3%	13,2%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Dopo la prima fase migratoria che ha visto prevalentemente presenti in Italia cittadini adulti soli o con gruppi, nella seconda fase, di espansione e consolidamento, si vanno costituendo nuclei familiari con crescente presenza di minori, molti dei quali nati nel nostro Paese.

I talune realtà scolastiche di territori fortemente interessati alla presenza di cittadini stranieri con nuclei familiari, l'incidenza di alunni di nazionalità non italiana è alta e raggiunge mediamente anche il 6%, senza contare singole scuole o classi con elevatissima presenza di alunni stranieri, quasi maggioritaria rispetto alla popolazione indigena.

La media nazionale registra una presenza, rispetto agli alunni italiani, pari al 2,31%, ma vi sono situazioni regionali diametralmente opposte, quali ad esempio, quelle dell'Emilia Romagna (4,80%) e della Campania (0,30%).

Alunni stranieri iscritti presenti nelle scuole – anno 2002

Regioni	Alunni	% stranieri su popolazione scolastica
Emilia Romagna	22.814	4,80
Umbria	4.836	4,31
Lombardia	44.949	3,80
Marche	7.961	3,80
Toscana	14.884	3,71
Liguria	22.901	3,66
Friuli Venezia G.	6.339	3,48
Veneto	4.650	3,41
Piemonte	17.235	3,21
Lazio	14.714	2,34
Italia	181.767	2,31
Abruzzo	3.235	1,62
Puglia	4.719	0,65
Calabria	1.904	0,55
Sicilia	4.709	0,53
Molise	216	0,44
Basilicata	422	0,40
Sardegna	864	0,34
Campania	2.293	0,30

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

I ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze al fine di realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2001- 2002, secondo dati forniti dal Ministero, il 2,36% (l'1,84% nel precedente anno scolastico); in termini assoluti sono 181.767 (147.406 nel precedente anno scolastico) gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 80.622 (64.342 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza europea e 101.145 (83.064 nel precedente anno scolastico) quelli di cittadinanza extra- europea. Nell'anno scolastico 2000-2001, l'incidenza era dell'1,84%, il numero complessivo degli alunni stranieri era di 147.406, dei quali 64.432 di cittadina europea e 83.064 di cittadinanza extra- europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 4,06%, nel Nord Ovest, con il 3,60%, seguita dal Centro con il 3,13%; bassa la percentuale nel Sud (0,58%) e nelle Isole (0,49%).

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (41,64%), seguiti da quelli con cittadinanza africana (28,43 %), asiatica (15,05%), ed americana (12%).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (32.268), seguiti a distanza da quelli della Romania (8.804), della Serbia (8.511), della Macedonia (5.035), dell'ex Russia (4.971), della Bosnia (2.686) e della Polonia (2.533).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (28.072), e quindi a distanza della Tunisia (4.187), del Ghana (3.025) e dell'Egitto (2.546).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (9.795), seguiti da quelli delle Filippine (4.194), dell'India (3.833) e del Pakistan (2.278).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni del Perù (4.822), seguiti da quelli dell'Ecuador (4.345) e del Brasile (2.639).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 32.268 dell'anno scolastico 2001- 2002, per il Marocco da 7.655 a 28.272, per la Serbia da 9.266 a 18.577, per la Cina da 2.941 a 9.795, per la Romania da 885 a 8.804 e per l'ex Russia da 660 a 4.871.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,99% del 1999- 2000 al 96,64% del 2000-2001, e per la scuola secondaria di primo grado dall'86,20 all'88,42%.

Circa la distribuzione degli alunni per ordini e grado di scuole, la maggiore concentrazione è nelle scuole elementari (2,99%), in quelle secondarie di primo grado (2,70%) ed in quelle materne (2,62%).

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Nord Est di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (10.324); sempre nelle scuole elementari del Nord Ovest e del Centro è una rilevante concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica, rispettivamente di 10.023 e di 9.438 alunni.

Sulla base delle proiezioni dei dati, sulla base delle informazioni diffuse dall'ISTAT, è presumibile che nei prossimi anni saranno i nuovi nati dei nuclei di stranieri stabilizzati in Italia

a rafforzare in modo sensibile la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico, presenza che tende a potenziarsi a seguito del progressivo miglioramento del livello di scolarizzazione degli stranieri.

Pur tenendo conto degli effetti dei recenti provvedimenti di razionalizzazione dell'ingresso di immigrati in Italia, nei prossimi anni è possibile un ulteriore incremento annuo degli alunni stranieri per effetto dei processi di ricongiungimento dei ragazzi ai parenti stabilitisi nel nostro Paese.

6.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Le istituzioni scolastiche, dopo le complesse azioni di dimensionamento messe in atto tra il 1999 e il 2000 in funzione dell'avvio del nuovo regime di autonomia (art. 21 della legge n. 59/1997), si trovano sostanzialmente in una fase di assestamento di impianto che nel 2002 le ha viste principalmente proiettate ad azioni di organizzazione interna. Eventuali modifiche, anche rapportate alle riforme generali del sistema scolastico, potrebbero essere avviate nel 2004-2005 con diretta competenza dei soggetti (Regioni ed Enti locali) che sul territorio hanno competenza diretta nella determinazione dei servizi pubblici.

Nel 2002 hanno funzionato 10.788 istituzioni scolastiche autonome statali, alla diretta dipendenza di un dirigente scolastico, la nuova figura di capo d'istituto costituita contestualmente con il nuovo regime autonomistico.

Istituzioni scolastiche 2002			
Regione	Totale istituti primo ciclo	Totale istituti secondo ciclo	Totale istituzioni scolastiche
Piemonte	485	199	684
Lombardia	936	369	1.305
Liguria	165	74	239
Veneto	512	231	743
Friuli Venezia G.	138	68	206
Emilia Romagna	383	177	560
Toscana	369	187	556
Umbria	119	59	178
Marche	187	95	282
Lazio	648	307	955
Abruzzo	205	89	294
Molise	62	30	92
Campania	1.007	366	1.373
Puglia	653	273	926
Basilicata	127	54	181
Calabria	430	173	603
Sicilia	867	319	1.186
Sardegna	295	130	425
Totale	7.588	3.200	10.788

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Le dimensioni di tali istituzioni sono rapportate alla popolazione scolastica, secondo parametri uguali per i diversi settori scolastici (da 500 a 900 alunni, con particolari eccezioni per i territori montani e le piccole isole).

Una particolarità del dimensionamento operato, per corrispondere alla applicazione dei richiamati parametri, riguarda l'assemblamento di scuole appartenenti anche a ordini e gradi diversi. Nel primo ciclo di istruzione sono stati costituiti molti istituti comprensivi di scuola

materna, elementare e media, organizzati in un'unica istituzione scolastica. Nel secondo ciclo sono stati costituiti istituti superiori che hanno unificato istituti di tipo e grado diversi (licei, tecnici, ecc.).

Vi è da rilevare come il primo tipo di unificazione (gli istituti comprensivi) sembra realizzare concretamente forme di continuità verticale e significative interazioni tra ordini di scuola diversi, il secondo tipo, invece, realizza raramente sinergie orizzontali e progettazioni comuni, caratterizzandosi spesso come mera formula organizzativa senza effetti innovativi, forse anche per la breve esperienza di funzionamento fin qui attivata.

6.4 Il tasso di femminilizzazione nella scuola.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella della femminilizzazione, termine con il quale si intende rilevare l'alta percentuale femminile tra i docenti di ogni ordine e grado.

Il mondo della scuola è popolato prevalentemente da donne, anche se la loro presenza si distribuisce diversamente tra le varie tipologie di personale. Mentre è molto elevata nel corpo docente (circa 82%), si riduce al 61% nel personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, al 35% tra i dirigenti scolastici e al 19% nel personale educativo. Inoltre è possibile constatare forti differenze anche tra gli ordini scuola. Infatti, mentre nella scuola primaria quasi la totalità dei docenti è donna (oltre il 99% nella scuola dell'infanzia e il 95% in quella elementare), in quella secondaria la percentuale scende al 75% nel I grado e al 59% nel II grado. Analogo il discorso per i dirigenti scolastici: mentre sono donne il 46% dei direttori didattici e dei capi degli istituti comprensivi, la stessa percentuale per i capi degli istituti di II grado è del 24%.

Il tasso di femminilizzazione si presenta in aumento nel 2002 rispetto al 2001 per tutte le diverse tipologie di personale, in disparte la scuola dell'infanzia dove ha raggiunto livelli massimi (99,34%): nella scuola elementare dal 95,18 al 95,30%, nella scuola secondaria di primo grado dal 74,78 al 75,09%, nella scuola secondaria di secondo grado dal 58,59 al 58,85%, nel personale educativo dal 18,65 al 18,75%, nei dirigenti scolastici della scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado dal 45,82 al 46,38%, nei dirigenti della scuola secondaria di secondo grado dal 23,78 al 24,45%.

7. Il percorso di attuazione.

7.1 Il processo di riforma.

Il processo di riforma del sistema scolastico, avviato negli anni scorsi, è proseguito soprattutto con interventi diretti all'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali delle strutture regionali e delle istituzioni scolastiche in funzione dell'esercizio dell'autonomia scolastica.

Alla riforma degli ordinamenti scolastici si è accompagnata l'istituzione di organismi di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo, in grado di supportare il monitoraggio del processo di attuazione dell'autonomia scolastica e la regolazione dei processi di incentivazione dei risultati conseguiti, in termini quantitativi e qualitativi, nella gestione della riforma.

Nel processo di riforma del sistema dell'istruzione sono contenute disposizioni dirette ad incentivare l'ampliamento delle possibilità formative nei luoghi di lavoro e le possibilità di formazione esterna, nel processo di continua crescita diretto a sostenere gli aspetti formativi durante l'intero corso della vita.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

L'applicazione nel sistema scolastico a livello centrale e regionale delle disposizioni relative alle modifiche di incarico delle dirigenze in atto (spoil system) ha avuto indirettamente riflessi sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, tenuto conto dei nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

7.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica.

Nell'anno scolastico 2001-2002 la popolazione accolta nelle scuole statali è stata complessivamente di circa 7 milioni e 608 mila unità. Scuola elementare e istituti superiori, con circa 2,5 di alunni ciascuno, rappresentano i settori più popolati, grazie soprattutto alla durata quinquennale dei corsi di studio.

Popolazione scolastica delle scuole statali – anno 2002

	Materna	Elementare	media	superiori	Totale
Alunni	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
%	12,5%	33,3%	22,4%	31,8%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Il dato complessivo di popolazione di per sé non è indicativo di significative situazioni meritevoli di considerazione. Se viene rapportato, per ciascun ordine di scuola, alla presenza dell'offerta di servizio sul territorio e al dimensionamento delle classi organizzate nelle scuole, può consentire valutazioni più precise sull'organizzazione del servizio e sulle sue ricadute formative.

Area geografica	Scuola materna		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	5.403	5.128	4.630
NORD EST	2.667	3.570	3.069
CENTRO	2.522	2.917	4.158
SUD	-5.269	149	-492
ISOLE	2.687	-1.152	603
Totale nazionale	8.010	10.612	11.968

Area geografica	Scuola elementare		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	1.055	3.277	1.562
NORD EST	2.999	4.057	2.939
CENTRO	-63	2.040	-262
SUD	-12.824	-15.814	-19.087
ISOLE	-6.314	-8.085	-9.996
Totale nazionale	-15.147	-14.525	-24.844

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Area geografica	Scuola secondaria di I grado		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	2.032	3.932	8.622
NORD EST	283	4.957	7.335
CENTRO	194	2.544	5.977
SUD	-1.679	-6.227	-1.884
ISOLE	-1.850	-3.091	-126
Totale nazionale	-1.020	2.115	19.924

Area geografica	Scuola secondaria di II grado		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	6.975	4.327	8.377
NORD EST	435	2.098	2.278
CENTRO	-1.516	644	2.967
SUD	3.130	9.287	12.595
ISOLE	1.209	4.990	12.932
Totale nazionale	10.233	21.346	39.149

Area geografica	Totale		
	Variazione a.s 1999/00 – 1998/99	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01
NORD OVEST	15.465	16.664	23.191
NORD EST	6.384	14.682	15.621
CENTRO	1.137	8.145	12.840
SUD	-16.642	-12.605	-8.868
ISOLE	-4.268	-7.338	3.413
Totale nazionale	2.076	19.548	46.197

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Per effetto della legge di innalzamento dell'obbligo scolastico (n. 9/1999) dall'anno 1999-2000 gli alunni licenziati dalla scuola media e con frequenza di soli otto anni di scuola, sono stati assoggettati ad un altro anno di obbligo, che ha comportato la frequenza almeno del primo anno di istituti superiori.

L'anno scolastico 2001-2002 è stato quindi il terzo anno di attuazione della nuova norma, il che ha consentito di rilevare l'andamento del nuovo regime normativo con riferimento all'anno 1998-1999, ultimo del precedente ordinamento che prevedeva solamente otto anni di obbligo scolastico.

Nel 1998-1999, anno che precede l'attuazione del nuovo obbligo scolastico, gli studenti degli istituti di istruzione secondaria erano stati in tutto 2.420.402 con la seguente distribuzione per anno di corso:

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 1998-1999

<i>Classi</i>	<i>Alumni</i>	<i>%</i>
Prima	557.239	23,0%
Seconda	529.471	21,9%
Terza	492.906	20,4%
Quarta	448.727	18,5%
Quinta	392.059	16,2%
Totale	2.420.402	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Si può rilevare come la distribuzione degli alunni nei diversi anni di corso tenda gradualmente a diminuire, per effetto degli abbandoni e della dispersione scolastica, al punto che tra anno iniziale e anno finale vi è una differenza, in punti percentuali, di quasi 7 punti, equivalenti ad una diminuzione di oltre 165 mila studenti.

Dei 2.420.402 studenti, presenti alla vigilia del nuovo regime normativo di innalzamento dell'obbligo scolastico, il 35,9% frequenta istituti di istruzione classica, scientifica o magistrale complessivamente considerati, il 39,8% istituti tecnici, il 20,6% istituti professionali e il restante 3,7% istituti artistici.

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 1998-1999

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	189.032	217.467	128.122	22.618	557.239
Seconda	187.616	203.508	117.176	21.171	529.471
Terza	180.972	193.951	99.637	18.346	492.906
Quarta	169.118	181.140	82.008	16.461	448.727
Quinta	143.123	167.444	70.692	10.800	392.059
Totale	869.861	963.510	497.635	89.396	2.420.402
%	35,9%	39,8%	20,6%	3,7%	100%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

L'innalzamento dell'obbligo scolastico non rappresenta solamente un fenomeno di natura quantitativa, destinato ad incrementare i livelli ordinari di popolazione scolastica; può infatti rappresentare per migliaia di studenti, obbligati a proseguire gli studi, un'opzione particolare di scelta rispetto agli standard tradizionali in cui, pur con flessibilità annue, si riversano le iscrizioni e le frequenze dei corsi di istruzione secondaria.

Complessivamente la popolazione iscritta ai corsi di istruzione secondaria di II grado nei tre anni di nuovo obbligo è aumentata di numero. L'aumento è stato modesto (circa mille unità), ma è da considerare comunque buono, se si tiene conto del fatto che i corsi di studio della precedente fascia dell'obbligo registrano un calo costante annuo di iscrizioni.

In particolare nel primo anno di corso gli studenti iscritti nel 2001-2002 sono risultati di numero maggiore di circa 36 mila unità rispetto all'anno che ha preceduto l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo.

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 2001-02

<i>Classi</i>	<i>Alunni</i>	<i>%</i>
Prima	593.010	24,5%
Seconda	515.201	21,3%
Terza	487.644	20,1%
Quarta	437.642	18,1%
Quinta	387.806	16,0%
Totale	2.421.303	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Con riferimento alle singole tipologie di istituto, l'istruzione classica, scientifica e magistrale ha fatto registrare nei primi tre anni di corso una situazione di maggior mantenimento (proseguito degli istituti dopo il primo anno) con una variazione percentuale di un punto rispetto al 1998-99, passando dal 63,8% di studenti dei primi tre anni di corso rispetto al totale complessivo dei cinque anni di corso, al 64,8%.

I tecnici hanno anch'essi fatto registrare una situazione di consistente mantenimento (dal 69,3% al 71%); lieve mantenimento negli artistici (dal 65,3% al 65,9%); leggera flessione nei professionali (dal 69,5% al 68,7%).

Può essere interessante rilevare come la nuova leva di studenti obbligata alla frequenza scolastica si è distribuita nei vari tipi di istituto secondario.

Poiché queste nuove leve possono essere presenti, oltre che nelle prime classi, anche nei successivi due anni di corso, si possono mettere a confronto le quote percentuali di presenza degli studenti iscritti ai primi tre anni del 1998-1999 e del 2001-2002.

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 2001-02

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	195.505	220.367	153.437	23.701	593.010
Seconda	176.691	192.981	124.832	20.697	515.201
Terza	172.478	186.291	109.640	19.235	487.644
Quarta	161.673	170.532	88.068	17.369	437.642
Quinta	150.155	155.654	70.431	11.566	387.806
Totale	856.502	925.825	546.408	92.568	2.421.303
%	35,4%	38,2%	22,6%	3,8%	100,0%

Complessivamente la popolazione scolastica dei primi tre anni di corso nel 1998-1999 rappresentava il 65,3% del totale complessivo di studenti della secondaria di II grado; nel 2001-02 ha costituito il 65,9% del totale.

La variazione percentuale intervenuta nel periodo considerato è stata poco significativa (+0,6%) e consente quindi di valutare più attendibilmente le variazioni delle scelte operate verso i vari tipi di istituto.

Sono stati gli istituti professionali ad avere il maggior incremento delle nuove leve scolastiche soggette all'obbligo. Infatti nel 1998-1999 accoglievano il 21,8% del totale degli studenti iscritti ai primi tre anni di corso di tutti i tipi di istituto, mentre nel 2001-2002 ne hanno accolto il 24,3% con un incremento del 2,5%. Lieve aumento anche per gli istituti di istruzione artistica passati dal 3,9% al 4,0%.

Gli istituti tecnici e quelli dell'istruzione classica, scientifica e magistrale hanno fatto registrare una flessione rispettivamente dell'1,3% e dell'1,2%.

a.s.	Classica, scientifica, magistrale	Tecnica	Professionale	Artistica	Totale
1998-1999	35,3%	38,9%	21,8%	3,9%	100%
2001-2002	34,1%	37,6%	24,3%	4,0%	100%
Variazione	- 1,2%	- 1,3%	+ 2,5%	+ 0,1%	

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Si può trarre questa sintetica conclusione circa l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo: i nuovi studenti obbligati hanno preferito scegliere soprattutto gli istituti professionali, ma hanno avuto all'interno una modesta capacità di continuazione agli studi, mentre negli istituti di istruzione tecnica e in quelli della classica, scientifica e magistrale si è registrato un minor gradimento di scelta ma una maggior capacità di mantenimento nel prosieguo degli studi.

7.3 Gli istituti comprensivi.

Meritano particolare attenzione gli istituti comprensivi, di origine recente (1994), previsti per corrispondere a particolari esigenze del territorio (legge sulle comunità montane) e adottati infine come modello funzionale alla riforma del sistema scolastico per il 1° ciclo.

Racchiude in sé le potenzialità per sostenere i processi di continuità tra settori, per favorire la flessibilità organizzativa e un proficuo impiego di risorse professionali.

In occasione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche in vista del passaggio all'autonomia (art. 21 della legge n. 58/1997), le Regioni e gli Enti territoriali preposti, a cui la legge aveva riconosciuto la competenza primaria di determinazione, l'opzione dei comprensivi ha trovato ampia accoglienza anche per i centri urbani e le grandi città.

Tuttavia sul territorio nazionale hanno attualmente una presenza difforme, se pur ampiamente diffusa (43,3% di media) con punte significative in alcune regioni dove raggiungono e superano il 70% (Marche e Molise).

In sette regioni su diciotto (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Basilicata e Sicilia) più delle metà delle istituzioni scolastiche del 1° ciclo sono istituti comprensivi.

Per contro, vi sono regioni che hanno adottato la formula in condizioni minime, come, ad esempio, la Liguria (21,8%) e la Puglia (23,9%).

Tali diversi modelli organizzativi sono destinati a contribuire, nella prospettiva dell'attuazione della riforma, in modo differenziato agli obiettivi dell'innovazione in ragione della diversa distribuzione dei comprensivi sul territorio.

Istituzioni scolastiche del 1° ciclo di istruzione – anno 2002

Regione	Circoli didattici	Scuole medie	Istituti comprensivi	Totale istituzioni 1° ciclo	% ist. Comprens.
Molise	14	4	44	62	71,0%
Marche	47	14	126	187	67,4%
Basilicata	34	17	76	127	59,8%
Lombardia	284	146	506	936	54,1%
Sicilia	300	121	446	867	51,4%
Veneto	159	91	262	512	51,2%
Emilia Romagna	121	69	193	383	50,4%
Sardegna	92	69	134	295	45,4%
Toscana	130	73	166	369	45,0%
Friuli Venezia G.	43	33	62	138	44,9%
Calabria	137	100	193	430	44,9%
Italia	2.702	1.603	3.283	7.588	43,3%
Piemonte	189	100	196	485	40,4%
Abruzzo	78	48	79	205	38,5%
Lazio	265	146	237	648	36,6%
Umbria	46	31	42	119	35,3%
Campania	406	272	329	1.007	32,7%
Puglia	279	218	156	653	23,9%
Liguria	78	51	36	165	21,8%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

La previsione normativa di costituzione di una scuola di base unica e unitaria, contenuta nella legge n. 30/2000 di riforma dei cicli, legittimava, prima del dimensionamento delle istituzioni, una strutturazione in verticale delle istituzioni quale condizione preparatoria della riforma. In effetti l'accorpamento in un unico istituto comprensivo non corrisponde al modello di scuola unitaria, in quanto mantiene separati gli ordinamenti delle scuole accorpate, ma può rappresentare una condizione organizzativa funzionale alla riforma.

La risposta fornita con le procedure di dimensionamento è stata positiva, corrispondendo quindi ai criteri indotti dalla legge sui cicli scolastici.

La situazione assestata al 2000-2001 registra l'esistenza di 3.283 istituti comprensivi sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le situazioni regionali la Lombardia ha il maggior numero di istituti comprensivi (505), seguita dalla Sicilia (447) e dalla Campania (330).

La scelta operata dalle Regioni e dalle Conferenze dei Comuni determina indubbiamente per le istituzioni scolastiche una situazione di maggior complessità organizzativa che, in considerazione della sopravvenuta condizione autonomistica, può tuttavia rappresentare una potenzialità di ampliamento e di arricchimento dell'offerta formativa pur nella oggettiva difficoltà di gestione.

7.4 La riforma dell'Amministrazione.

Non si è ancora conclusa la procedura di emanazione del regolamento concernente la riforma della scuola, emanato ai sensi dell'articolo 21, comma 10, della legge 15 marzo 1997 n. 59, che, dopo l'approvazione del Governo il 15 marzo 2001, è stato sottoposto per due volte

al parere del Consiglio di Stato²⁸, anche per verificarne la compatibilità con le disposizioni contenute nell'articolo 117 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, nonché all'esame delle competenti commissioni parlamentari e del Consiglio Nazionale della pubblica istruzione.

L'accorpamento dei ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, previsto nel processo di riforma di cui al decreto legislativo 300 del 1999, non ha ancora trovato piena attuazione²⁹ e l'assetto organizzativo è rimasto sostanzialmente immutato³⁰, con negativi riflessi sull'assestamento dell'Amministrazione centrale destinata a svolgere funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema, secondo i principi del federalismo solidale.

Il regolamento sul nuovo assetto organizzativo del Ministero, approvato con d.P.R. 30 dicembre 2002, ha assunto carattere definitivo dopo l'esame della Sezione del controllo della Corte nella seduta del 27 marzo 2003.

La Sezione, nell'ammettere a visto il predetto regolamento, ha escluso la regolarità della previsione di servizi di supporto ai compiti settorialmente propri dell'amministrazione³¹ quali strutture esterne rispetto ai dipartimenti, in quanto non compatibili con il decreto legislativo n. 330 del 1999, applicativo delle disposizioni contenute negli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997.

La stessa Sezione ha ritenuto di escludere la possibilità che con il regolamento in questione si possano individuare uffici di livello dirigenziale non generale, competendo la disciplina a provvedimenti di natura non regolamentare.

Nel 2002 è proseguita l'applicazione della riforma dell'Amministrazione scolastica con il pieno avvio del regime di autonomia delle istituzioni scolastiche pur con le difficoltà conseguenti alla soppressione dei provveditorati agli studi su base provinciale, confluiti nella struttura organizzativa degli uffici scolastici regionali, potevano svolgere compiti di supporto ed orientamento di cui le istituzioni medesime hanno bisogno in particolare nella fase di prima attuazione dell'autonomia, tenendo conto della prospettiva, in relazione a dichiarazioni programmatiche del Ministro in sede parlamentare, di affidamento diretto alle medesime istituzioni della gestione del piano di formazione del personale con conseguente utilizzazione delle risorse umane ed economiche.

Con decreto del 1 ottobre 2002 è stato istituito, in posizione di autonomia, un servizio di controllo interno che opera in collegamento con l'ufficio di statistica e che riferisce annualmente al Ministro, con proposte dirette al miglioramento della funzionalità del Ministero.

²⁸ La Sezione consultiva del Consiglio di Stato nell'adunanza del 20 dicembre 2002 ha ritenuto che l'emanazione del predetto regolamento sia compatibile con la richiamata norma costituzionale e l'iter approvativo è ripreso nel corso del 2003, non escludendo, tuttavia, elementi di criticità connessi con l'aumento del numero delle direzioni generali e dell'esigenza di revisione dell'impianto organizzativo periferico alla luce della emananda disciplina generale relativa alla funzioni delle Regioni e dei Comuni ed alle istituzioni scolastiche.

²⁹ L'attuale separazione dei due tronconi dell'Amministrazione dell'istruzione e dell'università è dimostrata dalla sussistenza di due separati Uffici centrali di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei previsti compiti di riscontro e di controllo.

³⁰ L'attuale organizzazione del Ministero è quella prevista nel d.P.R. 6 novembre 2000 n.347.

³¹ Il Ministero, in applicazione del dm 30 gennaio 2001, si articola in due Dipartimenti (per lo sviluppo dell'istruzione e per i servizi del territorio), in tre Servizi (per gli affari economico- finanziari, per l'attuazione informatica e l'innovazione tecnologica, per la comunicazione) e in un Ufficio Stralcio per gli istituti di cultura per l'applicazione della legge 21 dicembre 1999 n.508. I Dipartimenti si articolano in sette uffici complessivi di livello di dirigente generale. I Servizi, che sono strutture specializzate con compiti di supporto ai Dipartimenti ed agli uffici scolastici regionali, si articolano in uffici di livello dirigenziale non generale.

I nuovi uffici scolastici regionali hanno iniziato a svolgere, pur con difficoltà organizzative e disfunzioni gestionali³², i delicati e complessi compiti ad essi affidati, con particolare riguardo a quelli di garantire impulso e di coesione al nuovo sistema delle autonomie scolastiche, di identità nazionale dei percorsi formativi, di uniformità degli standard di qualità del servizio e di uguaglianza dei criteri di sviluppo del sistema educativo.

La piena autonomia delle istituzioni scolastiche è condizionata dalla sufficienza dei mezzi finanziari con margini di utilizzabilità degli avanzi di gestione e dalla rigidità dei meccanismi contrattuali che prevedono quote scarsamente incisive per la gestione delle parti accessorie del salario di natura premiale (produttività, raggiungimento degli obiettivi, efficienza) nelle scuole.

7.5 L'attività contrattuale.

Nel corso del mese di novembre 2002 è stato stipulato un contratto di locazione con la società Eurocostruzioni, per la durata di sei anni, di un immobile sito in località Fiano Romano con il pagamento di un canone annuo di euro 260.400.

E' scaduto alla fine del 2002 il contratto, stipulato nel dicembre 2001 con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited³³, un atto aggiuntivo diretto a garantire, con una spesa di 140 miliardi, la prosecuzione delle attività di gestione del sistema informativo del Ministero fino alla fine dell'esercizio 2002, in attesa dell'espletamento della gara di appalto per l'affidamento della predetta gestione e per consentire il regolare funzionamento delle istituzioni scolastiche ed il corretto svolgimento dei procedimenti amministrativi.

E' stato prorogato il contratto concernente la gestione del monitoraggio del sistema informativo, al fine di consentire l'elaborazione della relazione finale, e comunque entro tre mesi dalla data di scadenza (31 dicembre 2002) del contratto del gestore del sistema medesimo; per la verifica dei risultati conseguiti dal gestore nella fornitura e nell'erogazione dei servizi stessi è previsto l'affidamento ad apposita struttura costituita da funzionari del Ministero ed esperti esterni.

E' in corso di espletamento³⁴ la procedura di aggiudicazione della gara di appalto, della durata di due anni, relativo all'impianto di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica articolata per regioni, per la raccolta e la gestione dei dati relativi agli edifici scolastici, compresi quelli relativi alle scuole non statali.

7.6 Il personale.

7.6.1 I contratti collettivi di lavoro.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro per il periodo 1 settembre 2000-31 dicembre 2001, sottoscritto in data 10 gennaio 2002, è stata prevista una disciplina per la retribuzione dei dirigenti scolastici una tipica retribuzione dirigenziale, suddivisa in stipendio base, indennità di posizione e di risultato, che deve tenere conto delle dimensioni, complessità gestionale, articolazione strutturale e funzionale dell'istituzione scolastica, delle responsabilità implicate dall'incarico, degli eventuali specifici requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività di competenza, del contesto socio- economico e territoriale nel quale si colloca l'istituzione scolastica; occorre tenere presente che i nuovi compiti di tipo manageriale vengono

³² E' emblematico rilevare che nel corso del 2002 per quasi tutti gli uffici scolastici regionali si sono realizzate cospicue eccedenze nei capitoli di spese ad essi affidate e ciò denota difficoltà sul piano organizzativo gestionale dei nuovi uffici che non sono stati nelle condizioni di acquisire un quadro completo, aggiornato ed attendibile delle esigenze finanziarie delle istituzioni scolastiche.

³³ Il raggruppamento temporaneo di imprese è costituito dall'Electronic Data Systems Limited, dall'EDS Electronics Data Systems Italia S.p.A. e dalle Ferrovie dello Stato S.p.A.

³⁴ Il bando è stato spedito in data 13 marzo 2002 ed il sistema di aggiudicazione previsto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con riferimento per il 60% alle caratteristiche tecniche ed al 30% al prezzo.

a sovrapporsi a quelli tradizionali di coordinamento della didattica e della ricerca e di predisposizione del piano di offerta formativa.

Tra gli elementi qualificanti del contratto, vi è l'indicazione che l'aggiornamento e la formazione professionale continua del dirigente scolastico ne caratterizzano l'identità professionale, da consolidare in una prospettiva aperta anche alla dimensione ed alle esperienze europee ed internazionali.

La verifica dei risultati e la valutazione della dirigenza scolastica è affidata agli uffici scolastici regionali secondo criteri ispirati a trasparenza, pubblicità e partecipazione.

Le Sezioni riunite di questa Corte nel rendere certificazione positiva dei costi contrattuali hanno espresso perplessità conseguenti alla previsione a carico di ciascun fondo gli oneri connessi con la stipula dei contratti di assicurazione per rischi, beneficio non riconducibile alla retribuzione in senso stretto e tanto meno della parte accessoria dalla stesa finalizzata ad incrementare la produttività.

In data 23 settembre 2002 è stato sottoscritto, in applicazione dell'art. 7 del contratto collettivo nazionale dell'area della dirigenza scolastica del 1 marzo 2002, il contratto collettivo nazionale integrativo nel quale è prevista la costituzione dei fondi regionali, previsti dall'art. 42 del medesimo contratto nazionale, per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato.

Nella sequenza contrattuale sottoscritta in data 16 aprile 2003, in applicazione dell'art. 45 del contratto collettivo nazionale, è stato sottoscritto il 1 marzo 2002, riguardante i dirigenti scolastici all'estero.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro per l'anno scolastico 2002-2003, sottoscritto in data 29 maggio 2002, è stata prevista una disciplina delle utilizzazioni e delle assegnazioni provvisorie del personale docente, educativo, ausiliario, tecnico ed amministrativo che è diretta al reimpiego qualificato del personale in soprannumero, in piena realizzazione degli obiettivi formativi e curriculari previsti per ciascun ordine di scuole, assicurando la continuità didattica e la valorizzazione delle competenze professionali.

Nelle operazioni di utilizzazione e di assegnazione provvisoria del personale docente sono previste precedenza per particolari condizioni di salute, familiari o per lo svolgimento di cariche di pubbliche amministrazioni.

Inoltre, con l'accordo, stipulato l'8 marzo 2002, è stata data sequenza contrattuale per il personale ausiliario, tecnico ed amministrativo all'art. 18 del contratto collettivo nazionale del 15 marzo 2001 del comparto scuola, con la previsione di uno specifico profilo di "coordinatore amministrativo" con compiti di responsabilità e di coordinamento di aree e settori organizzativi e di vicariato e di uno di "coordinatore tecnico" con specifica professionalità nei processi tecnologici, procedure ed attività di tipo informatico.

In data 6 giugno 2002 è stato sottoscritto il contratto collettivo relativo alla ripartizione regionale dei 130 miliardi derivanti dall'applicazione dell'art. 50, comma 3, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, che ha previsto l'utilizzazione in sede di contrattazione integrativa delle somme previste nell'articolo 29 del contratto collettivo nazionale del 26 maggio 1999.

In data 12 settembre 2002 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale integrativo, concernente l'applicazione dell'art. 18, comma 4, del contratto collettivo nazionale di lavoro del 15 marzo 2001, relativo al secondo biennio economico 2000- 2001 del personale del comparto scuola, che ha stabilito le modalità di ripartizione delle risorse e la costituzione del fondo a livello regionale e centrale.

In data 23 settembre 2002 è stato sottoscritto l'accordo sui criteri di ripartizione dei 120.850.914,39 euro per le funzioni obiettivo di cui all'art. 37 del contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola del 31 agosto 1999.

Inoltre, in data 15 novembre 2001 è stato stipulato il contratto quadro per la revisione transitoria della ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali

rappresentative nel comparto scuola. Le Sezioni Riunite di questa Corte nel rendere certificazione positiva sulla quantificazione dei costi contrattuali ha fatto presente che l'operazione consistente nel cumulare alcuni minuti di permessi sindacali, non usufruiti dagli interessati per aumentare il numero dei distacchi può rilevarsi in taluni casi non priva di oneri per l'erario, in quanto il distacco, cioè la sottrazione definitiva di una unità lavorativa, non sempre può essere fronteggiato con la normale elasticità e flessibilità dell'organizzazione, tenendo presente che per il comparto scuola è indispensabile, per garantire il funzionamento del servizio, ricorrere alla sostituzione di personale docente ed ausiliario, tecnico ed amministrativo con supplenti e precari per l'intero anno scolastico.

7.6.2 La gestione del personale.

Secondo dati forniti dal Ministero, sono 1.236 le unità di personale in servizio presso l'amministrazione centrale, distribuito tra le diverse strutture, con prevalenza del Dipartimento dei servizi del territorio con 415 unità, seguito dal Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione con 292 unità.

Carenze significative sono state rilevate, sempre secondo la medesima fonte, nella copertura degli organici del personale in servizio presso le direzioni regionali dell'amministrazione scolastica periferica: rispetto ad un organico di 10.000 unità sono presenti 7.594 unità, con una vacanza di 2.406 unità, con una punta massima di 376 unità mancanti nella regione Lombardia, seguita dalla regione Veneto con 203 unità. L'entità della carenza è più facilmente desumibile ponendo a raffronto il dato dei posti vacanti con quello degli organici: nella regione Lombardia la copertura è pari al 37,94% (376 unità su 991 di organico) e nel Veneto è pari al 35,24% (203 unità su 576 di organico).

Sono state assegnate nel corso del 2002 n. 606 posizioni dirigenziali, delle quali 175 per l'amministrazione centrale e 431 quella degli uffici scolastici regionali.

7.6.3 I dirigenti scolastici.

Nell'anno scolastico 2001-2002 sono stati 10.767 unità, delle quali 2.661 assegnati ai circoli didattici, 3.276 agli istituti comprensivi, 1.595 alle istituzioni scolastiche di primo grado e 2.363 a quelle di secondo grado ed infine 872 unità agli istituti comprensivi di istruzione superiore.

Rispetto ai 10.767 posti in organico 9.341 sono coperti con titolari e per 1.426 posti sono assegnati incarichi o reggenze.

Con decreto del 12 dicembre 2002 è stata rideterminata la dotazione organica dei dirigenti scolastici, ripartita secondo la dimensione regionale e per settori formativi di ogni ordine e grado di scuola.

Notevole è stato l'impegno profuso per le assunzioni a tempo determinato, anche se sono stati evidenziati ritardi nella compilazione delle graduatorie di istituto, che pure costituiscono documenti essenziali per un corretto ed efficace avvio di funzionamento del sistema scolastico.

7.6.4 L'organico del personale docente.

La risorsa professionale rappresenta indubbiamente l'elemento centrale dell'intero sistema scolastico nazionale, ma rappresenta nel contempo un rilevante onere finanziario che va amministrato con criteri di efficienza e di efficacia.

Uno dei principali impegni dell'Amministrazione è sempre stato quello di controllare la spesa e di far coincidere il più possibile la previsione con la situazione di fatto.

La particolare complessità del sistema scolastico, la mobilità del personale, il turn over, nonché, soprattutto, l'esigenza di garantire un servizio formativo efficiente a tutela dei diritti dei minori, non rendono facile il mantenimento degli assetti e la riduzione delle sacche di precariato e di discontinuità formativa.

L'obiettivo che si cerca di perseguire, a questo proposito, è quello di far coincidere il più possibile l'organico di diritto dei docenti con l'organico di fatto.

Nel 2002 l'organico di diritto del personale docente, determinato all'inizio del 2001 anche in attuazione delle norme di legge finanziarie, è stato di quasi 756 mila unità.

Posti di docente in organico di diritto – anno 2002

	materna	elementare	media	superiore	totale
Posti di docente	83.724	255.107	178.799	238.248	755.878
	11,1%	33,7%	23,7%	31,5%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

I posti di insegnante elementare rappresentano un terzo dell'intero organico di diritto; quelli di scuola secondaria di II grado più del 31%.

I posti di insegnante nell'organico di diritto comprendono tutte le tipologie contemplate: posti normali, posti di sostegno, cattedre, specialisti. Non comprendono quindi i posti costituiti limitatamente all'anno scolastico di sostegno in deroga; non comprendono nemmeno i posti dei docenti per l'insegnamento della religione cattolica.

La maggior parte dei posti di docente costituiti in organico di diritto sono coperti da docenti con contratto a tempo indeterminato. La vacanza di posto determinata per cessazione dal servizio viene colmata normalmente con nuove nomine, ma l'eventuale sospensione delle nomine in ruolo può determinare il rinvio di assunzione e la conseguente nomina di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro per l'intero anno.

Vi sono inoltre posti di organico che si rendono disponibili per l'impiego diverso o per l'assenza del personale (comandi, mandati amministrativi, distacchi sindacali, aspettative, ecc.) con conseguente determinazione di assunzione di personale a tempo determinato con rapporto di lavoro annuo.

Infine, la costituzione di fatto limitatamente all'anno di nuovi posti (posti di sostegno, sdoppiamento di classi, esoneri dei docenti vicari, ecc.) rende necessaria l'assunzione di altro personale con contratto a tempo determinato.

La quantità di personale con contratto a tempo determinato, oltre a fornire la misura del grado di precarietà complessiva del sistema scolastico, consente di individuare il livello di stabilità di ciascun settore scolastico.

Nel 2002 il personale con contratto a tempo determinato (nomina annua e nomina fino al termine della attività scolastiche), con esclusione dei docenti impegnati nelle supplenze brevi e di quelli preposti all'insegnamento della religione cattolica, sono stati in tutto quasi 97 mila.

Personale docente con contratto annuo a tempo determinato – anno 2002

	materna	elementare	media	superiore	totale
A tempo determinato	8.235	23.373	25.398	39.909	96.915
%	8,5%	24,1%	26,2%	41,2%	100,0%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado, con quasi 40 mila docenti a tempo determinato, hanno utilizzato il 41,2% dell'intera risorsa umana, mentre la scuola materna, in condizioni di maggior stabilità, ne ha utilizzato solamente l'8,5% (equivalenti a 8.235 persone).

Complessivamente il personale docente, a tempo indeterminato (736.134 unità) e a tempo determinato (96.915) impiegato nel 2002 è stato di 833.049 unità. Il personale di ruolo ha rappresentato circa l'88,5% del personale utilizzato.

7.6.5 Le variazioni dell'organico del personale docente.

Nell'arco del quadriennio che va dalla fine del 1997 all'inizio dell'anno scolastico 2001-2002, le diverse leggi finanziarie hanno previsto riduzione dei posti di organico, a cominciare dalla legge Finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449) che all'articolo 40 ha disposto: *“Il numero dei dipendenti del comparto scuola deve risultare alla fine dell'anno 1999 inferiore del 3% rispetto a quello rilevato alla fine dell'anno 1997”*, precisando ulteriormente che per tale computo dovevano essere inclusi anche i supplenti annuali e i supplenti temporanei.

Successivamente la legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488) all'articolo 21 ha disposto che *“Il numero dei dipendenti del comparto della scuola deve essere ridotto, al 31 dicembre 2000, di una percentuale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999...”*.

I decrementi attesi avrebbero dovuto essere complessivamente pari al 4% rispetto agli organici registrati alla fine del 1997.

Nella determinazione normativa è compreso tutto il personale della scuola, compreso quindi anche il personale ausiliario, tecnico ed amministrativo (ATA). Tuttavia per quest'ultimo non è possibile provvedere alla comparazione secondo gli indici percentuali di decremento attesi, in quanto, per effetto della legge n. 124/1999, è stato compreso tra gli organici statali anche il personale ATA proveniente dagli Enti locali.

La comparazione e la valutazione circa l'attuazione delle norme finanziarie possono, dunque, essere effettuati solamente con riferimento al personale docente.

La verifica circa l'attuazione delle norme finanziarie nel periodo 1998-2001 riguarda il numero di persone (docenti in servizio) con contratto a tempo indeterminato e con contratto a tempo determinato (supplenti annui o fine al termine delle attività).

Una prima verifica, propedeutica a questa, può riguardare gli organici di diritto, cioè i posti di docente definiti in vista dell'anno scolastico di riferimento.

Questa verifica ha, pertanto, preso in considerazione gli organici definiti per l'anno scolastico 1997-1998 (prima di base di riferimento per gli interventi di riduzione disposti dalla legge finanziaria 1998) e li ha confrontati con quelli definiti per l'anno scolastico 2001-2002, termine di intervento delle diverse norme finanziarie intervenute in materia.

Va precisato che, rispetto al dato di riferimento iniziale, è intervenuta dall'anno scolastico 1999-2000 l'attuazione della legge n. 9/1999 di innalzamento dell'obbligo scolastico con effetti non preventivati di possibile ampliamento degli organici dei docenti degli istituti di istruzione secondaria che hanno dovuto accogliere i nuovi obbligati.

La comparazione tra l'organico di diritto iniziale e quello finale viene effettuata, quindi, sia sul totale complessivo dei posti sia sulle specifiche situazioni dei diversi settori scolastici, anche per rilevare eventuali compensazioni intervenute a seguito dell'attuazione della richiamata legge di innalzamento dell'obbligo scolastico.

Il dato nazionale di riferimento per il 1997-1998 risultava di 736.836 posti di insegnante, di cui:

1998	<i>materna</i>	<i>elementare</i>	<i>media</i>	<i>superiore</i>	<i>Totale</i>
Posti	78.247	245.937	178.830	233.822	736.836

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

In tale organico complessivo non sono stati computati i posti di organico delle province di Trento e di Bolzano che successivamente hanno acquisito piena autonomia di determinazione in materia.

La stima del decremento di organico per il 2001-2002, prevista complessivamente nel 4% dei 736.836 posti del 1997-98, è pertanto di circa 29.473.

In effetti, dopo l'applicazione dell'ultima legge finanziaria (2001) interessata alla riduzione di organico, la situazione all'inizio dell'anno scolastico 2001-2002 con conseguenze valide per l'anno 2002, la situazione di organico di diritto è risultante la seguente:

2002	materna	elementare	media	superiore	Totale
Posti	83.724	255.107	178.799	238.248	755.878

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

La differenza finale, anziché di decremento (il 4% circa) è stata di incremento quasi del 3%.

I posti avrebbero dovuto diminuire, come detto, di 29.473; sono risultati invece aumentati di 19.052 unità. La differenza finale, rispetto alla previsione attesa, è stata dunque di 38.525.

La variazione di posti di organico intervenuta nel periodo considerato (1998-2002) non ha dato gli esiti attesi, ed anzi ha fatto segnare un esito di netto opposto a quello voluto.

Tuttavia le legge finanziarie considerate avevano individuato come obiettivo la riduzione dell'organico di fatto, riferito al personale in servizio, sia con contratto a tempo indeterminato sia con rapporto annuo di lavoro.

Complessivamente il personale docente al 31 dicembre 1997 era costituito da 803.052 unità. In base alla previsione normativa contenuta nelle citate leggi finanziarie, avrebbe dovuto diminuire quindi circa di 32 mila unità. Dopo l'applicazione della legge Finanziaria 2001 il personale docente in servizio è risultato aumentato di circa 30 mila unità.

Lo sbilanciamento effettivo è stato quindi di 62 mila unità.

La verifica conclusiva ha dato questo risultato:

Personale di ruolo e non di ruolo in servizio

anno scolastico	materna	elementare	media	superiore	totale
1997-1998	81.273	263.346	201.427	257.006	803.052
2001-2002	88.228	271.944	199.081	273.796	833.049
Differenza	6.955	8.598	- 2.346	16.790	29.997

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Se si eccettua la scuola materna per la quale la riduzione d'organica viene normalmente esclusa, tanto da giustificare, quindi, un possibile incremento (come di fatto avvenuto), gli altri settori avrebbero dovuto registrare un decremento diffuso, soprattutto nella scuola elementare e nella scuola media.

Le 32 mila unità in decremento avrebbero dovuto compensare anche il fisiologico incremento della scuola materna; nella scuola elementare avrebbe dovuto esserci, in rapporto alla dotazione organica, una riduzione di circa 12-13 mila posti, mentre nella scuola media potevano essere previsti 9-10 mila posti in meno. Negli istituti superiori, a popolazione costante senza aumento per l'applicazione del nuovo obbligo scolastico, avrebbero dovuto esserci circa 11-12 mila.

Per un più analitico esame dei settori scolastici, con riferimento alle diverse situazioni regionali e alla composizione interna dell'organico di fatto (docenti di ruolo e non), si è proceduto ad una comparazione organica, a cominciare dalla scuola materna, il settore meno coinvolto nella previsione di decremento del numero di docenti.

Il numero dei docenti di scuola materna è passato dagli 81.273 del 1997-98 agli 88.228 del 2001-2002, con un incremento di 6.955 unità, pari a circa 8,6%.

Di queste quasi 7 mila unità in più, quasi 3 mila sono docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; gli altri 4 mila in più sono invece supplenti annui o temporanei fino al termine delle attività didattiche (esclusi gli altri supplenti temporanei).

Personale docente di scuola materna 1998 – 2002

Regione	1997-1998			2001-2002			differenza
	Ruolo	Non ruolo	Totale	Ruolo	Non ruolo	Totale	
Calabria	4.907	83	4.990	4.818	121	4.939	-51
Basilicata	1.406	69	1.475	1.429	65	1.494	19
Molise	623	13	636	622	37	659	23
Abruzzo	2.548	74	2.622	2.533	127	2.660	38
Umbria	1.418	14	1.432	1.423	79	1.502	70
Liguria	1.532	150	1.682	1.629	193	1.822	140
Friuli Venezia G.	1.324	59	1.383	1.437	166	1.603	220
Marche	2.619	104	2.723	2.705	242	2.947	224
Sardegna	2.772	156	2.928	3.005	265	3.270	342
Puglia	7.770	394	8.164	7.858	718	8.576	412
Toscana	4.638	170	4.808	4.720	530	5.250	442
Lazio	6.218	388	6.606	6.438	612	7.050	444
Piemonte	4.953	366	5.319	5.197	609	5.806	487
Campania	11.989	769	12.758	12.336	953	13.289	531
Emilia Romagna	3.088	189	3.277	3.277	566	3.843	566
Veneto	3.179	189	3.368	3.338	605	3.943	575
Sicilia	8.300	660	8.960	8.818	1.108	9.926	966
Lombardia	7.795	347	8.142	8.410	1.239	9.649	1.507
Italia	77.079	4.194	81.273	79.993	8.235	88.228	6.955

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

L'unica regione che nel periodo considerato ha fatto registrare una flessione nel numero di docenti è stata la Calabria, seguita da altre regioni del sud con ridotti incrementi quantitativi.

La Lombardia, con oltre 1.500 unità di personale in più, è stata di gran lunga la regione con il maggior aumento di docenti di scuola materna.

Nel medesimo periodo considerato i bambini di scuola materna statale sono passati dai quasi 918 mila ai 948 mila con un incremento di oltre 30 mila unità, pari al 3,3%. Se si considera che nel periodo considerato, il numero del personale docente ha avuto un incremento dell'8,6%, si può ritenere che l'offerta formativa è stata potenziata rispetto alla domanda di servizio.

Bambini iscritti alle scuole materne statali 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	differenza	%
Bambini	917.881	947.986	30.105	+ 3,3%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Il numero dei docenti di scuola elementare è passato dai 263.346 del 1997-98 ai 271.944 del 2001-2002, con un incremento di 8.598 unità, pari a circa 3,3%. Le 8,5 mila unità in più sono ripartite per 4 mila unità all'interno dei docenti con contratto a tempo indeterminato e per le restanti 4,5 mila tra il personale con contratto a tempo determinato.

Personale docente di scuola elementare 1998 – 2002

Regione	1997-98			2001-02			differenza
	Ruolo	Non ruolo	Totale	Ruolo	Non ruolo	Totale	
Calabria	12.837	441	13.278	11.917	453	12.370	-908
Campania	30.499	3.182	33.681	31.184	2.070	33.254	-427
Sardegna	8.011	569	8.580	7.871	669	8.440	-140
Basilicata	3.502	141	3.643	3.402	153	3.555	-88
Abruzzo	5.940	263	6.203	5.881	270	6.151	-52
Umbria	3.505	196	3.701	3.531	171	3.702	1
Molise	1.583	47	1.630	1.539	100	1.639	9
Puglia	18.947	1.557	20.504	19.139	1.520	20.659	155
Marche	6.091	338	6.429	6.035	583	6.618	189
Sicilia	25.760	2.531	28.291	26.064	2.462	28.526	235
Liguria	5.377	548	5.925	5.542	618	6.170	245
Piemonte	17.299	1.234	18.533	17.332	1.630	18.962	429
Friuli Venezia G.	4.573	271	4.844	4.773	576	5.349	505
Lazio	21.427	1.854	23.281	22.637	1.569	24.206	925
Toscana	12.576	894	13.470	13.231	1.296	14.527	1.057
Emilia Romagna	13.904	1.086	14.990	14.332	1.792	16.124	1.134
Veneto	18.239	1.295	19.534	18.709	2.434	21.143	1.609
Lombardia	34.475	2.354	36.829	35.542	5.007	40.549	3.720
Italia	244.545	18.801	263.346	248.571	23.373	271.944	8.598

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Come già accaduto per i docenti di scuola materna, anche per quelli di scuola elementare è stata la Calabria la regione che più di tutte ha corrisposto alla previsione normativa di riduzione del numero dei docenti (-908). A seguire, sempre con segno negativo di decremento, vi sono altre regioni del sud (Campania -427, Sardegna -140, Basilicata -88 e Abruzzo -52).

La Lombardia, come già per i docenti di scuola materna, anche per quelli di scuola elementare è quella che, in controtendenza, ha fatto registrare il maggior incremento di personale insegnante in termini assoluti (3.720 docenti in più). Con elevati aumenti del numero dei docenti, registrati al termine del periodo considerato, vi sono stati il Veneto (+1.609), l'Emilia Romagna (+1.134) e Toscana (+1.057).

Nel periodo considerato (1997-2001), gli alunni iscritti alle scuole elementari statali sono passati dalle 2.618.077 unità a 2.534.209 con una variazione in diminuzione di oltre 35 mila, pari ad un decremento dell'1,4%.

Alunni iscritti alle scuole elementari statali 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	differenza	%
Alunni	2.569.882	2.534.209	- 35.673	- 1,4%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Come registrato per la scuola materna statale, anche nella scuola elementare non vi è stata corrispondenza, in un rapporto direttamente proporzionale, tra variazione del numero dei docenti e variazione del numero degli alunni.

Mentre la variazione demografica nella scuola elementare ha registrato un tasso negativo pari all'1,4%, la variazione di organico di fatto invece ha fatto registrare un tasso positivo superiore al 3%.

Il settore della scuola media è stato l'unico a far registrare, nel complesso nazionale, un decremento nel periodo considerato. Infatti i 201.427 docenti in servizio a vario titolo alla fine

del 1997 sono risultati nel 2001-02 199.081, con un decremento di 2.345 unità, pari ad una flessione di poco più dell'1%.

I docenti con contratto a tempo indeterminato sono diminuiti di oltre 13 mila unità, mentre quelli con contratto a tempo determinato sono aumentati di quasi 11 mila unità.

Personale docente di scuola media 1998-2002

Regione	1997-98			2001-02			differenza
	Ruolo	Non ruolo	Totale	Ruolo	Non ruolo	Totale	
Puglia	16.005	764	16.769	14.604	1.298	15.902	-867
Campania	26.164	1.726	27.890	24.574	2.572	27.146	-744
Calabria	10.152	646	10.798	9.118	973	10.091	-707
Sardegna	7.124	887	8.011	6.225	1.126	7.351	-660
Lazio	16.301	1.050	17.351	15.008	1.821	16.829	-522
Piemonte	11.538	1.099	12.637	10.644	1.644	12.288	-349
Basilicata	2.906	233	3.139	2.590	309	2.899	-240
Liguria	3.904	420	4.324	3.644	523	4.167	-157
Abruzzo	4.266	278	4.544	3.975	430	4.405	-139
Sicilia	22.587	1.766	24.353	21.048	3.254	24.302	-51
Marche	4.301	297	4.598	4.006	552	4.558	-40
Molise	1.251	57	1.308	1.115	155	1.270	-38
Umbria	2.343	187	2.530	2.233	334	2.567	37
Veneto	13.026	1.212	14.238	12.291	2.072	14.363	125
Toscana	8.960	522	9.482	8.465	1.189	9.654	172
Friuli Venezia G.	3.028	280	3.308	2.914	571	3.485	177
Emilia Romagna	9.152	779	9.931	8.763	1.651	10.414	483
Lombardia	23.889	2.327	26.216	22.466	4.924	27.390	1.174
Italia	186.897	14.530	201.427	173.683	25.398	199.081	-2.346

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Sono state ancora una volta le regioni del sud a far registrare una flessione del numero dei docenti di scuola media con la Puglia in testa (-867 docenti nel periodo considerato), seguita dalla Campania (-744), dalla Calabria (-707) e dalla Sardegna (-660).

Con risultati negativi di flessione nel numero dei docenti si sono trovati anche il Lazio, il Piemonte e altre regioni dell'Italia centrale.

In controtendenza, ancora una volta, la Lombardia che ha fatto registrare un aumento di 1.174 unità di personale docente di scuola secondaria di I grado, seguita dall'Emilia Romagna con un aumento di 483 persone. Altre regioni settentrionali hanno fatto registrare un saldo attivo nel numero di insegnanti di scuola media.

Come per gli altri ordini di scuola precedente, è stato operato un confronto tra l'andamento demografico relativo alla scuola media nel periodo interessato e la variazione degli organici del personale docente intervenuta di fatto.

I decrementi intervenuti nella dinamica demografica e in quella di organico di fatto hanno seguito la medesima direzione: sono stati infatti entrambi di segno negativo, anche se lievemente più marcato quello relativo al calo di docenti (-1,2%) cui ha corrisposto una diminuzione del numero di alunni pari a circa lo 0,5%.

Alunni iscritti alle scuole medie statali 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	Differenza	%
Alunni	1.712.243	1.704.479	- 7.764	- 0,5%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

La scuola media, più della scuola elementare e della scuola materna, si è avvicinata all'attuazione degli obiettivi delle norme finanziarie.

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado sono il settore che ha fatto registrare la maggior variazione, positiva, nel numero di docenti nel periodo considerato.

Erano infatti 256.906 i docenti, di ruolo e supplenti annui alla fine del 1997; sono risultati nell'anno scolastico 2001-02 273.796 con un incremento di 16.890 unità, pari ad un tasso di variazione pari al 6,6%.

I docenti con contratto a tempo determinato (supplenti annuali e supplenti temporanei fino al termine delle attività didattiche) sono aumentati di quasi 5 mila unità; quelli con contratto a tempo determinato sono stati nel 2001-2002 quasi 12 mila più del 1997.

Personale docente di istituti II grado 1998-2002

Regione	1997-1998			2001-2002			differenza
	Ruolo	Non ruolo	Totale	Ruolo	Non ruolo	Totale	
Basilicata	3.478	573	4.051	3.334	666	4.000	-51
Molise	1.721	231	1.952	1.660	257	1.917	-35
Umbria	3.901	363	4.264	3.658	638	4.296	32
Abruzzo	6.276	499	6.775	6.073	744	6.817	42
Sardegna	8.192	2.050	10.242	8.521	1.798	10.319	77
Marche	7.004	593	7.597	6.595	1.111	7.706	109
Liguria	5.229	539	5.768	5.116	764	5.880	112
Friuli Venezia G.	4.433	717	5.150	4.529	982	5.511	361
Toscana	13.649	1.185	14.834	13.041	2.267	15.308	474
Calabria	11.481	1.051	12.532	11.666	1.504	13.170	638
Lazio	23.483	2.300	25.783	23.386	3.238	26.624	841
Veneto	16.207	2.524	18.731	16.502	3.162	19.664	933
Emilia Romagna	13.961	1.427	15.388	13.630	2.723	16.353	965
Piemonte	13.305	2.732	16.037	14.290	2.955	17.245	1.208
Puglia	19.869	1.838	21.707	20.314	2.788	23.102	1.395
Campania	27.751	2.060	29.811	28.527	3.640	32.167	2.356
Lombardia	27.077	4.476	31.553	29.008	6.259	35.267	3.714
Sicilia	21.791	2.940	24.731	24.037	4.413	28.450	3.719
Italia	228.908	28.098	256.906	233.887	39.909	273.796	16.890

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

L'aumento di docenti, ancora una volta, non è stato omogeneo sul territorio nazionale. La Lombardia si è collocata ai primi posti per aumento di docenti (+3.714 unità) insieme alla Sicilia (+3.719). Ancora una volta sono state però le regioni del sud o del centro a far registrare un decremento oppure un incremento poco significativo.

Sembrano essere state soprattutto le regioni piccole a rimanere su una posizione di sostanziale stabilità.

L'incremento demografico, registrato nel periodo di riferimento e dovuto soprattutto all'innalzamento dell'obbligo scolastico a decorrere dal 1990-2000, è stato complessivamente del 9,2%.

Va rilevato che nel medesimo periodo, unico caso tra tutti i settori scolastici, il parallelo incremento del numero dei docenti interessati, pur se positivo, è stato del 6,6%.

Alunni iscritti agli istituti di istruzione secondaria II grado 1998-2002

a.s.	1997-98	2001-01	differenza	%
Alunni	2.399.094	2.421.303	+ 22.209	+ 9,2%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Riassumendo per tutti gli ordini di scuola, si può osservare che nel periodo considerato la popolazione scolastica iscritta nelle istituzioni statali è passata da 7.599.100 unità alla fine del 1997 a 7.607.997 all'inizio dell'anno 2001-02, con un incremento minimo di 8.877 unità, pari alla variazione positiva dello 0,12%.

Nel medesimo periodo, quindi, i docenti, che avrebbero dovuto diminuire di quasi 32 mila unità, sono aumentati esattamente di 29.997 persone, passando da 803.052 di fine 1997 a 833.049 all'inizio del 2001-2002, con un tasso di incremento del 3,7% che, oltre ad essere difforme da quanto stabilito dalle norme finanziarie, è risultato comunque non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

7.6.6 Rapporto alunni/docenti.

Come è noto, l'Italia detiene il primato negativo, tra i Paesi dell'Unione, di uno dei rapporti più bassi del numero di docenti in rapporto al numero degli alunni.

Il Ministro per l'istruzione, nel discorso di presentazione del suo mandato alla Camera nel luglio 2001 ha evidenziato lo scarto del livello italiano rispetto a quello europeo.

Il dato non va assunto in termini assoluti, perché quel rapporto nasconde altre situazioni non omogenee tra i Paesi europei, quali, ad esempio, gli orari scolastici giornalieri, l'assistenza individuale o di piccolo gruppi a favore di alunni disabili, ecc.

Riteniamo opportuno procedere alla determinazione del rapporto alunni/docenti, utilizzando a riferimento il numero complessivo del personale in servizio (organico di fatto), anziché quello riferito ai posti di organico (organico di diritto).

La media nazionale, riferita a tutti gli ordini di scuole, nel 2002 è stata di 9,13 alunni per ogni insegnante utilizzato. La scuola media ha fatto registrare, con 8,56, il rapporto più basso, mentre la scuola dell'infanzia (materna) quello più alto (10,74).

Rapporto alunni/docenti nei diversi ordini di scuola – anno 2002

	materna	elementare	Media	superiore	totale
Alunni	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
personale docente	88.228	271.944	199.081	273.796	833.049
Rapporto alunni/docenti	10,74	9,32	8,56	8,84	9,13

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Con decreto interministeriale n. 131 del 18 dicembre 2002 sono state determinate, tenendo conto delle disposizioni previste nell'articolo 22 della legge n. 448 del 2001, le dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2002- 2003.

Tali dotazioni sono state previste anche in relazione alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche rapportate al numero degli alunni ed alla distribuzione degli stessi nelle classi nonché, per la scuola elementare e quella materna, della configurazione degli organici funzionali, e, per l'istruzione secondaria, con riguardo all'entità dei curricula relativi ad ogni ordine e grado di scuola, alle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni scolastiche ed alla necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni di disagio.

In particolare, sono state ridotti 2.500 posti per la scuola elementare, 2.000 cattedre per l'istruzione secondaria di primo grado e 4.000 cattedre per l'istruzione secondaria di secondo grado.

E' previsto un meccanismo di verifica e di monitoraggio dell'applicazione delle predette disposizioni, affidato agli uffici scolastici regionali per assicurare la rispondenza delle dotazioni agli obiettivi formativi nel rispetto dei contingenti di posti assegnati ed all'amministrazione

centrale per verificare l'andamento delle operazioni, anche sotto il profilo dell'incidenza della spesa e della rigorosa osservanza della normativa riguardante la materia³⁵.

7.6.7 Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il personale in servizio nelle scuole statali di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2001-2002 è stato di 245.989 unità, delle quali 191.992 di ruolo, 9.509 supplenti annuali e 44.488 supplenti nominati fino al termine delle attività didattiche.

Con ordinanza ministeriale del 27 maggio 2002 sono state indette procedure concorsuali per titoli, di cui all'art. 554 del decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297 per l'aggiornamento e l'integrazione delle graduatorie permanenti provinciali concernenti il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

E' proseguita la delicata e complessa procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 14 del 1999 che ha previsto, a partire dal 1 settembre 2000, il passaggio nei ruoli dell'amministrazione dello Stato del personale degli enti locali assegnato a prestare servizio presso le istituzioni scolastiche.

Per la stabilizzazione di quasi sedici mila lavoratori socialmente utili, già impegnati nelle scuole, con l'affidamento ad imprese e consorzi di imprese dei servizi di pulizia, con decreto del 27 luglio 2001 è stato reso indisponibile il 25% dei posti di organico delle scuole interessate per le operazioni di sistemazione e di nomina del personale statale (circa 13.238 posti su un totale di 264.891 in organico).

Sono stati affidati quasi mille incarichi di collaborazione coordinata e continuativa nell'ambito delle mansioni del profilo di assistente amministrativo o tecnico, con conseguente indisponibilità del 50% dei posti corrispondenti.

Del personale in questione circa il 78% è a tempo indeterminato, il 4% supplenti annuali ed il rimanente 18% circa fino al termine delle attività didattiche; il fenomeno delle supplenze è molto evidente nelle regioni del Nord, con una punta massima nel Friuli (28% circa).

Secondo dati forniti dal sistema informativo del Ministero, relativi all'anno scolastico 2001- 2002, sono state 61.661 le unità di personale con contratto a tempo determinato, così distribuite: 15.710 unità sia nelle regioni del Nord Ovest che in quelle del Sud, 12.172 unità nel Centro, 11.218 unità nel Nord Est, 6.851 unità nelle Isole.

³⁵ Con riferimento all'anno scolastico 2002- 2003 dalle risultanze dei dati finali della gestione, con specifico riferimento al fenomeno, di cospicua rilevanza, delle eccedenze di pagamento per oneri di personale per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario, spese per supplenze annuali e temporanee e quelle per l'insegnamento della religione.

ECCEDENZE ISTRUZIONE SCOLASTICA

(in euro)

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
1176	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA CONSEGUENTI ALL'ATTUAZIONE, DA PARTE DELLO STATO ITALIANO, DELL'INTESA TRA AUTORITA' SCOLASTICA ITALIANA E CEI, DI CUI AL DECRETO	0,00	0,00	17.867.007,76	4.466.477,40	17.867.007,76
1232	SPESE PER LE SUPPLENZE TEMPORANEE CONFERITE SINO AL TERMINE DELL'ATTIVITA' DIDATTICA DEL PERSONALE DOCENTE E NON DOCENTE CON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	93.078.152,52	90.495.868,02	93.078.152,52
1233	SPESE PER LE SUPPLENZE ANNUALI DEL PERSONALE DOCENTE E NON DOCENTE CON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	44.095.317,14	21.898.583,70	21.896.891,14
1234	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI AL PERSONALE AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO CON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	0,00	0,00	90.163.957,52
1235	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI AL PERSONALE DIRETTIVO E DOCENTE CON ESCLUSIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	0,00	0,00	361.700.052,74	337.451.695,94	361.700.052,74
1237	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	0,00	0,00	1.100.792.529,66	551.297.126,64	1.100.777.083,66
1377	STIPENDI ED ALTRI ASSEgni FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	21.557.224,84	0,00	663.141,45	663.141,45	77.258,28
1381	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	6.523.874,40	0,00	10.583.090,54	3.587.492,97	0,00
2145	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	279.896.760,57	104.812,59	1.683.670,11	0,00	0,00
2149	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	2.618.386.495,77	20.019.216,80	0,00	0,00	20.019.216,80
2336	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	138.749.737,10	4.168.562,10	816.518,36	0,00	4.725.584,46

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
2338	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	1.322.698.615,42	44.032.891,42	0,00	0,00	44.032.891,42
2519	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	47.006.401,77	359.412,77	175.802,24	0,00	535.215,01
2521	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	458.533.997,27	4.266.576,74	0,00	0,00	4.266.576,74
2700	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	174.231.437,99	27.227.147,99	0,00	0,00	26.888.726,99
2701	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	523.973.093,09	25.999.710,09	0,00	0,00	25.064.134,09
2835	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	8.823.312,21	51.390,21	0,00	0,00	51.390,21
2887	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	120.074.918,18	4.829.875,18	702.381,39	0,00	5.252.554,57
2890	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA, CON L'ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	20.240.723,32	1.195.010,14	0,00	0,00	1.195.010,14
3082	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	385.696.489,33	15.226.430,33	0,00	0,00	15.226.430,33
3265	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	118.649.906,66	4.654.807,66	0,00	0,00	4.386.807,66
3447	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	32.289.283,95	3.306.128,95	186.440,94	0,00	1.126.329,89
3629	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	193.994.629,75	7.480.767,75	687.769,78	0,00	8.168.537,53
3632	SPESE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA E PER LE ATTIVITA' ALTERNATIVE ALL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA, CON L'ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	43.485.877,65	237.946,19	0,00	0,00	237.946,18
3993	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	14.989.479,93	721.045,93	85.731,84	0,00	776.665,77

Capitolo	Denominazione	Pagato competenza	Eccedenza competenza	Pagato residui	Eccedenza residui	Eccedenza di cassa
4175	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	53.604.489,65	1.982.993,65	184.375,00	0,00	1.995.508,65
4357	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	177.238.272,88	24.229.348,86	996.761,81	0,00	23.990.704,69
4544	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	274.074.600,67	20.346.522,64	1.539.558,00	0,00	17.253.230,67
4546	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	2.695.299.746,77	72.743.669,77	0,00	0,00	72.743.669,77
4732	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	118.978.671,18	13.466.548,18	0,00	0,00	13.466.548,18
4865	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	9.379.054,64	774.607,64	0,00	0,00	774.607,64
4912	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	11.460.876,07	7.031.526,07	1.059.172,01	0,00	7.875.420,08
5094	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	75.989.796,42	2.572.463,90	445.185,85	0,00	2.571.825,27
5277	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	236.782.640,10	22.488.803,10	1.321.613,20	0,00	20.816.280,30
5279	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI DIRIGENTI SCOLASTICI, AL PERSONALE DOCENTE, EDUCATIVO, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO, A TEMPO INDETERMINATO, CON ESCLUSIONE DELL'IRAP E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	2.259.667.698,47	70.550.859,89	0,00	0,00	70.550.859,89
	TOTALE	12.442.278.106,05	400.069.076,54	1.638.664.272,34	1.009.860.386,12	2.079.553.076,55

Tab. 2

Residui propri iniziali e residui propri finali degli uffici scolastici regionali
(milioni di euro)

Ufficio scolastico regionale	Residui propri iniziali	Residui propri finali
Lombardia	61,4	307,9
Campania	61,6	357,5
Sicilia	52,8	258,5
Lazio	33,4	278,5
Puglie	36,7	195,1
Veneto	18,7	140,0
Piemonte	23,0	161,1
Emilia Romagna	17,6	147,6
Toscana	36,7	152,2
Calabria	22,8	122,2
Sardegna	10,5	87,9
Marche	7,7	60,9
Abruzzo	7,8	58,2
Liguria	6,4	68,9
Friuli Venezia Giulia	5,4	45,4
Umbria	3,5	33,6
Basilicata	5,0	33,9
Molise	1,8	14,4

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica