

7,3 mld per oneri connessi con le scuole non statali;
2.032 mld per spese destinate alle supplenze.

• istruzione secondaria superiore 20.758 mld, l'importo complessivo di 36.078 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello registrato nel 1999 (34.191; +1.887 mld).

di essi 18.239 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza (17.211 mld nel 1999);

le spese per supplenze sono state di 2.256 mld (1.794 mld nel 1999).

• istruzione superiore 559 mld (607 mld nel 1999);

di essi 503 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza (541 mld nel 1999).

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che per la COFOG “istruzione pre-scolastica e primaria” la percentuale di impegni è la più alta con il 99,6% (24.406 su 26.433 mld), dopo tuttavia quella per “l’istruzione secondaria superiore” con il 99,1% (20.758 su 22.653 mld), ma ancora dopo l’“istruzione secondaria inferiore” con il 90,7% (15.319 su 16.281 mld) (99,7%).

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 2000 la funzione obiettivo “istruzione secondaria” con 2.127 mld assorbe ben il 57,4% del totale dei residui complessivi (3.703 mld).

Anche con riferimento alla massa impegnabile le funzioni obiettivo “istruzione pre-scolastica e primaria” e “istruzione secondaria” assorbono la parte preponderante della spesa dell’Amministrazione: 65.391 a fronte di 66.570 mld.

Secondo valori assoluti:

- istruzione pre-scolastica e primaria 26.441 mld (24.635 mld nel 1999);
- istruzione secondaria inferiore 16.289 mld;
- istruzione secondaria superiore 22.661 mld;
- istruzione superiore 616 mld (680 mld nel 1999).

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri relativi al personale in servizio per “l’istruzione pre-scolastica e primaria” (21.968 mld; 21.608 mld nel 1999) e per “l’istruzione secondaria inferiore e superiore” (33.666 mld; 36.132 mld nel 1999).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell’“istruzione pre-scolastica e primaria” con 26.160 mld e nell’“istruzione secondaria” con 38.092 mld; anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri relativi al personale in servizio per l’“istruzione pre-scolastica e primaria” e per l’“istruzione secondaria”.

4.2.3 La classificazione per categorie economiche.

In apposite tavole vengono riportate le spese dell’esercizio 2000 per categorie economiche secondo la classificazione semplificata: spese di funzionamento, di cui personale; interventi; investimenti; altre spese.

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 la sola categoria di funzionamento (comprendente le spese di personale) rappresenta il 99% della spesa totale, come già rilevato negli anni scorsi.

Inoltre, dal raffronto 2000-1999 in ordine ai pagamenti totali si rileva un volume di erogazione della spesa leggermente incrementato.

4.2.4 La classificazione economica secondo il SEC 95.

Vengono riportate in apposite tabelle i dati riferiti alle spese secondo la classificazione del SEC 95: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e ad istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre spese correnti, investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

In tali tabelle vengono esposti i dati con riferimento agli stanziamenti definitivi, alla massa impegnabile, agli impegni effettivi di competenza, alla massa spendibile, ai pagamenti totali, ai residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% i redditi da lavoro dipendente del personale in servizio e, in particolare, gli stipendi (circa il 69% rispetto al totale complessivo dello stanziamento). Di qui la ridotta significatività dell'analisi secondo tale classificazione, dalla quale si rileva che la sola categoria di "redditi da lavoro dipendente" rappresenta l'88,8% degli stanziamenti complessivi di competenza.

In termini di massa impegnabile, tale categoria (59.123 mld) costituisce anch'essa l'88,8% rispetto al totale della spesa.

Gli impegni effettivi totali per tale categoria (55.513 mld) rappresentano il 90,1% rispetto al totale della spesa.

In termini di massa spendibile, tale categoria (60.645 mld) costituisce l'87,2% rispetto al totale (69.507 mld).

Le autorizzazioni di cassa, sempre per tale categoria (59.348 mld) costituiscono l'88,5% del totale della spesa (67.022 mld).

I pagamenti totali, per tale categoria (59.564 mld) rappresentano il 90,8% rispetto al totale (65.478 mld).

I residui totali finali, per tale categoria (2.175 mld) costituiscono il 58,7% rispetto al dato complessivo (3.703 mld).

4.2.5 Gli interventi nelle aree depresse.

Per interventi nelle aree depresse sono stati stanziati 169,8 mld, dei quali 144,6 per l'istruzione secondaria superiore e di 13,5 mld per l'istruzione secondaria inferiore. Infine, 10 mld per l'istruzione primaria e 1,7 mld per l'istruzione pre-scolastica.

Con riferimento agli impegni effettivi la spesa è stata di 169,3 mld, cioè quasi la totalità degli stanziamenti (99,9%).

Secondo valori assoluti:

- istruzione secondaria superiore 144,4 mld;
- istruzione secondaria inferiore 13,3 mld;
- istruzione primaria 9,9 mld;
- istruzione pre-scolastica 1,7 mld.

Anche con riferimento alla massa impegnabile la funzione obiettivo "istruzione secondaria superiore" assorbe la parte preponderante della spesa dell'Amministrazione: 144,6 a fronte di 169,8 mld.

Secondo valori assoluti:

- istruzione secondaria superiore 144,5 mld;
- istruzione secondaria inferiore 13,5 mld;
- istruzione primaria 10 mld;
- istruzione pre-scolastica 1,7 mld.

I pagamenti totali per interventi nelle aree depresse sono stati pari 194,6 mld, in misura del 114,9% degli impegni effettivi e della massa impegnabile. Tale andamento è conseguente al pagamento di 67 mld in conto residui per l'istruzione secondaria superiore.

Anche con riferimento ai pagamenti totali la funzione obiettivo "istruzione secondaria superiore" assorbe la parte preponderante della spesa dell'Amministrazione: 169,1 a fronte di 194,6 mld.

Secondo valori assoluti:

- istruzione secondaria superiore 169,1 mld;
- istruzione secondaria inferiore 14,9 mld;
- istruzione primaria 10,2 mld;
- istruzione pre-scolastica 0,4 mld

5. La valutazione del sistema dell'istruzione.

E' in forte crescita nel corso degli anni l'esigenza che si rendano disponibili, a livello nazionale, strumenti e tecniche per la valutazione della produttività del sistema scolastico, strumenti, cioè che misurino non soltanto il "profitto" degli allievi, ma i vari aspetti del sistema: gli input, le risorse, il contesto, i processi che determinano il profitto finale della scuola.

Soprattutto sulla spinta dello sviluppo della "autonomia scolastica" si è resa maggiormente evidente l'esigenza di un organismo che valuti la produttività e l'efficacia del sistema scolastico nel suo insieme e, per indagini specifiche, i singoli istituti scolastici.

Anche per la scuola, come per le università, il grado di soddisfazione dell'utente costituisce uno dei parametri essenziali di verifica; difatti, la qualità del servizio scolastico, dell'ambiente educativo, del contesto sociale di riferimento e delle caratteristiche del processo organizzativo e didattico sono ambiti specifici di valutazione diretti ad individuare parametri e criteri di classificazione dei contesti territoriali e delle singole unità scolastiche.

La scuola ed i suoi utenti sono l'immagine della società con le sue contraddizioni e la sua complessa stratificazione sociale e quindi il profilo di ascolto dell'utenza deve potere garantire un sistema di comunicazione interattiva in grado di rilevare esigenze, aspettative e fabbisogni sociali differenziati.

Secondo dati OCSE le strategie di "auditing" verso le utenze della scuola dovrebbero essere orientate:

- ad una maggiore domanda di informazione e comunicazione che può consentire di acquisire contenuti, strumenti e proposte utili nel processo di implementazione delle riforme;
- all'allargamento dell'utenza dei processi formativi con l'integrazione tra scuola, formazione e mercato del lavoro, rafforzando i processi di orientamento grazie ad una puntuale valutazione dei fabbisogni;
- alla relazione tra strategie di valutazione esterna ed interna.

La soluzione scelta è stata quella di riordinare, con il decreto legislativo n. 258 del 20 luglio 1999, le competenze del Centro Europeo dell'Educazione (CEDE), sorto fin dal 1974 con il compito di curare studi e ricerche sugli ordinamenti degli altri Paesi sulla produttività del sistema educativo, sui problemi dell'apprendimento e relativa valutazione, attribuendole all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione.

I compiti affidati al predetto Istituto sono essenzialmente:

- la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale;
- lo studio delle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica, con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- la conduzione di attività di valutazione dell'utenza;

- la fornitura di supporto ed assistenza tecnica all'Amministrazione per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione e supporto alle singole istituzioni scolastiche, anche con la predisposizione di archivi informativi liberamente consultabili;
- la valutazione degli effetti degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola;
- la valutazione degli esiti dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale;
- l'assicurazione della partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi dell'innovazione organizzativa e didattica.

Nell'ambito dell'Istituto è stato costituito l'Osservatorio Nazionale per gli esami di Stato (ONES), con il compito di accompagnare l'attuazione della recente riforma degli esami di Stato, fornendo assistenza alle scuole, soprattutto con il monitoraggio degli esiti per la verifica delle nuove soluzioni previste.

Per sostenere le iniziative di autovalutazione nelle singole istituzioni scolastiche è stato attivato un progetto di "Archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole" (ADAS), diretto a favorire e migliorare la cultura valutativa degli insegnanti e dei dirigenti scolastici, con la diffusione di tecniche metodologiche a sostegno delle attività valutative.

Un progetto di ampia portata è quello diretto all'accertamento, anche con indagini campionarie, il livello di competenza raggiunte dagli studenti in alcuni ambiti disciplinari, quali la matematica, le scienze e l'italiano (Servizio rilevazioni di sistema-SERIS).

Uno degli aspetti più significativi nell'ambito della valutazione del sistema scolastico è quello dello sviluppo della funzione docente e del tema del trattamento economico connesso all'applicazione dell'articolo 29 del nuovo contratto collettivo nazionale della scuola, in quanto una incisiva azione di rimotivazione professionale dei docenti è strettamente collegata agli sviluppi del processo di innovazione del sistema scolastico.

Una conoscenza più approfondita delle esigenze dei docenti, che ha portato a reazioni di fronte al meccanismo del concorso e delle prove standardizzate per assegnare gli incentivi, e lo sviluppo di strumenti di interazione comunicazionale, potrebbero consentire l'individuazione di soluzioni più vicine agli operatori.

Dal dibattito seguito alle note vicende sull'applicazione degli incentivi sono emersi alcuni parametri ai quali connettere l'incentivazione economica dei docenti:

- il tempo dedicato alla scuola;
- la verifica del lavoro e delle funzioni svolte;
- il curriculum professionale;
- l'anzianità di servizio;
- il parere delle famiglie e degli studenti sulle capacità del docente.

Pur nella complessità dei meccanismi che accompagnano il processo di riforma del sistema scolastico occorre ribadire l'esigenza di attribuire alla valorizzazione del personale docente una sostanziale priorità nella definizione di strumenti operativi coerenti con l'andamento del predetto processo.

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 parascalistiche, 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.

Nella strategia europea dell'occupazione si colloca la risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 22 febbraio 1999 che ha invitato gli Stati membri a migliorare la

qualità del loro sistema scolastico per ridurre il numero degli abbandoni scolastici, specialmente a quelli con difficoltà di apprendimento.

In definitiva, vi è oggi un interesse crescente per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, interesse che comporta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico.

L'OCSE ha individuato una serie di 38 indicatori internazionali sull'istruzione³ che possono essere ripartiti in 3 settori:

a) il contesto dell'insegnamento, che comporta la misurazione dei livelli di formazione della popolazione adulta, dei tassi di attività per livelli di formazione, dei livelli di formazione per sesso. Le basse medie riportate in Italia, rispetto al resto di Europa, sono conseguenti ai riflessi dell'insufficiente sviluppo della scolarizzazione nel periodo pre e post-bellico (il tasso italiano è la metà di quello dei paesi più avanzati).

b) i costi e le modalità di insegnamento, che riguardano la spesa per l'istruzione, i tassi di partecipazione, indicatori sui docenti e sulle competenze decisionali degli istituti scolastici. Dalle rilevazioni effettuate qualche anno addietro dall'OCSE, in Italia il tasso di scolarizzazione era il terz'ultimo rispetto agli altri Paesi (meno del 50%). Per quanto riguarda gli indicatori sulla distribuzione delle competenze decisionali all'interno del sistema scolastico italiano, da un'indagine svolta nell'ambito del progetto INES è risultato che finora l'autonomia degli istituti scolastici non è stata in correlazione con il modello organizzativo del sistema scolastico.

c) i risultati, che vengono correlati a valutazioni di qualità del sistema scolastico, secondo un'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti, come quello industriale, che hanno problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi e di produzione. La valutazione non comporta esclusivamente una raccolta sistematica dei dati, ma richiede una delicata attività di loro interpretazione secondo un giudizio di valore che ha immediati riflessi di carattere operativo.

Sono ancora scarse le esperienze in Italia di analisi dei processi educativi che siano in grado di connettere processi di innovazione, anche introdotti con sperimentazioni, a momenti di valutazione che definiscano un sistema di monitoraggio delle esperienze avviate e che aiutino a misurazioni di ordine qualitativo, anche attivando settori di ricerca e sviluppo all'interno del servizio scolastico, incentivando la formazione e la crescita professionale degli insegnanti.

Dall'analisi del sistema formativo italiano, secondo il rapporto ISFOL per il 1999, risulta che il complessivo livello di qualificazione della popolazione italiana rimane lontano da quello degli altri Paesi industrializzati, anche se recentemente il processo di scolarizzazione si è intensificato; circa un terzo della popolazione di età superiore ai quindici anni risulta possedere al massimo la licenza elementare; se a questi si aggiunge il 33,2% in possesso della licenza media, circa il 65,4% della popolazione si colloca nella fascia di livello medio-bassa; tra le forze di lavoro, inoltre, più della metà (51,3%) ha al massimo la licenza media e solo l'11% è in possesso di una laurea.

Un altro significativo indicatore del processo di scolarizzazione è fornito dal tasso di maturità relativo alla scuola secondaria superiore, oltre il 72% di quanti si iscrivono consegne il diploma di maturità, contro il 51% dei primi anni novanta.

6. Gli indicatori di valutazione delle politiche scolastiche.

Il Ministero ha assunto, nel frattempo, diverse iniziative dirette alla valutazione del sistema dell'istruzione utilizzando il servizio di supporto alle decisioni, come un servizio di

³ Da tali indicatori può ricavarsi un'informazione unica sugli investimenti per l'istruzione, il costo degli studi, la percentuale della popolazione attiva occupata nel settore scolastico, la ripartizione delle competenze decisionali ai vari livelli dell'amministrazione scolastica, i tipi di decisione che le scuole possono assumere e le modalità di queste decisioni, i risultati degli alunni tredicenni nelle materie scientifiche, la competenza in lettura dei quattordicenni, i tassi di riuscita degli esami che concludono il ciclo di formazione nelle scuole secondarie superiori, il tasso dei laureati, le relazioni tra livelli di formazione e disoccupazione, e tra livelli di formazione e stipendi.

consulenza, diretto a consentire una visione integrata degli utenti, delle informazioni, degli strumenti tecnici e dell'ambiente che intervengono nel processo decisionale.

Per la valutazione dei sistemi scolastici si è fatto ricorso ad una articolazione di criteri in grado di fruire degli aspetti positivi dei diversi approcci.

La finalità è stata quella di offrire agli organi politici un quadro dell'autonomia didattica e di gestione in grado di orientare le iniziative per modifiche normative e per l'uso qualificato delle risorse disponibili.

E' di particolare importanza che la valutazione dei sistemi scolastici comprenda gli effetti prodotti nel corso del tempo, anche con riguardo al profilo della scolarizzazione della popolazione adulta che può costituire un necessario termine di riferimento per misurare la qualità delle politiche scolastiche.

Sono stati così predisposti modelli previsionali e sistemi di indicatori in grado di misurare l'efficienza e l'efficacia del sistema scolastico; tra le rilevazioni effettuate di particolare rilievo quelle riguardanti l'andamento della popolazione scolastica nel corso degli anni, il rapporto alunni/classi, la regolarità degli studi, la dispersione scolastica, gli alunni portatori di handicap, gli alunni con cittadinanza non italiana, il tasso di mobilità del personale scolastico, le cessazioni del personale docente e non docente.

Prime valutazioni sui risultati ottenuti nell'attuazione del nuovo sistema educativo sono state elaborate dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema scolastico con riferimento:

- a) alla popolazione stimata per livello scolastico e per tipo di istruzione dei genitori (tabella n. 3);
- b) ai livelli di apprendimento in italiano, matematica e scienze per livello scolastico e per tipo di istruzione (tabella n. 4);
- c) alla popolazione stimata per regolarità degli studi e livello scolastico (tabella n. 5).

Le predette rilevazioni sono state assunte con l'ausilio di apposito questionario e dirette a determinare il livello generale in termini di conoscenze e di comprensione dei principi matematici e scientifici.

Dall'analisi della tabella n. 3 emerge, con riferimento all'anno scolastico 1999-2000, una forte concentrazione di genitori dotati di licenza per maturità di scuola secondaria superiore per tutti gli ordini di scuole, seguita a distanza da quelli dotati di licenza di scuola media inferiore; ciò denota un processo di espansione della scuola secondaria superiore con un innalzamento del tasso di maturità relativo al predetto ordine di scuole.

Dall'analisi delle tabelle n. 4a, 4b, 4c, si evidenziano indici dei livelli di apprendimento per alcune materie, quali italiano, matematica e scienze; si è registrato un aumento per tutte le discipline nella istruzione artistica e classica rispetto al precedente esercizio e per classe di istruzione.

Dall'esame della tabella n. 5 emerge un generalizzato andamento regolare degli studi nella scuola elementare e nella scuola media inferiore, con l'accumularsi di un anno di ritardo nella scuola secondaria superiore.

Per quest'ultima rilevazione occorre tenere presente il c.d. indice di regolarità degli studi che, per convenzione, assume i seguenti valori:

- "anticipo": tutti gli studenti con età inferiore a quella prevista per l'anno di corso frequentato;
- "regolare": tutti gli studenti con età corrispondente all'anno di corso frequentato;
- "ritardo": tutti gli studenti con età superiore a quella prevista per l'anno di corso frequentato.

Occorre rilevare che il "ritardo" si triplica nel passaggio dalla scuola secondaria inferiore a quella secondaria superiore, secondo un tasso di passaggio che nel corso degli ultimi anni si è attestato al 94,4%.

Nella scuola secondaria inferiore il "ritardo" è distribuito su tutto il territorio con un lieve aumento nel sud e nelle isole; nella scuola secondaria superiore il ritardo è distribuito su tutto il

territorio con una flessione nel sud e con una accentuazione particolare negli istituti professionali ed in quelli artistici.

Dalle rilevazioni svolte dall'Istituto nazionale per la valutazione dei sistemi scolastici il sistema scolastico italiano appare diversificato, almeno tenendo conto dei risultati conseguiti; infatti, dai dati rilevati emerge l'immagine di un sistema diviso in due: in una parte del paese i risultati si collocano ai migliori livelli internazionali, mentre nell'altra parte ciò non avviene; appare evidente l'esigenza di ritrovare nei singoli contesti le soluzioni più idonee al superamento delle difficoltà e degli squilibri, con complessivo allineamento ai migliori livelli internazionali dei sistemi scolastici.

7. Organizzazione dei servizi e del personale.

7.1 Le maggiori componenti del sistema scolastico.

L'analisi del sistema scolastico non può prescindere da un esame delle sue diverse componenti, principalmente gli alunni e le classi, e poi le unità scolastiche ed infine il personale docente e non docente delle istituzioni scolastiche.

Tale analisi viene effettuata secondo due parametri di valutazione: la rispondenza alle previsioni dei decreti interministeriali n. 176, 177 e 178 del 15 marzo 1997 applicativi delle disposizioni previste nella legge 23 dicembre 1996 n. 662, del decreto ministeriale n. 331 del 24 luglio 1998 di riorganizzazione della rete scolastica ed il confronto dei dati dell'anno scolastico di riferimento (2000/2001) con quelli del precedente anno 1999-2000.

Occorre tenere presente che la "manovra" per l'anno 2000 si è fondata sulla considerazione che l'andamento occupazionale del personale scolastico ha subito processi in forza dei quali ad un calo degli alunni iscritti dovuti a fenomeni di carattere demografico ha fatto seguito un adeguamento dei posti in organico del personale in ragione della modifica in aumento del rapporto alunni/classi e che fin dal 1998 nei provvedimenti che hanno riguardato il personale della scuola sono state previste specifiche disposizioni dirette a ridurre in percentuale il personale della scuola in un'ottica di contenimento della spesa.

Dal ridimensionamento delle istituzioni scolastiche erano previste economie di spesa che, tenuto conto dello scostamento rispetto alle previsioni, non si sono realizzate.

Nella valutazione dell'effettivo conseguimento dei risultati previsti nei piani di razionalizzazione della rete scolastica occorre tener presente l'obbligo per gli operatori responsabili della loro attuazione di considerare comparativamente gli eventuali disagi derivanti dai provvedimenti di riorganizzazione e l'incidenza, sull'efficacia dei processi formativi, delle dimensioni degli istituti interessati, con particolare riguardo alle scuole funzionanti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle zone interessate da condizioni economiche e socio-culturali particolarmente critiche.

I dati riferiti a ciascuna componente a livello nazionale nei due anni scolastici sono i seguenti:

SCUOLA MATERNA

Anno scolastico	ALUNNI E SEZIONI					
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZIONE EFFETTIVA			
	ALUNNI	SEZIONI	ALUNNI	SEZIONI	Var. alunni	Var.sezioni
1999-2000	929.620	39.636	925.406	39.766	-4.210	+130
2000-2001	933.330	39.795	936.018	40.314	+2.688	+519
Differenza	+4.070	+59	+10.612	+548		

Nella scuola materna può rilevarsi nei due anni scolastici il rispetto dei limiti stabiliti; il rapporto alunni per sezione, previsto in 23,4, è stato rispettato (23,1 nel 1998-1999; 23,2 nel 1999-2000) nonostante che nei due anni vi sia stato un incremento accentuato della popolazione scolastica, verosimilmente riconducibile ad una ripresa di interesse delle famiglie ed all'accresciute disponibilità in termini di locali e di mezzi.

SCUOLA PRIMARIA

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI					
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZIONE EFFETTIVA			
	ALUNNI	CLASSI	ALUNNI	CLASSI	Var. alunni	Var.classi
1999-2000	2.587.938	143.510	2.573.578	142.236	-12.046	-1.074
2000-2001	2.572.781	142.691	2.559.053	140.208	-13.728	-2.483
Differenza	-15.157	-819	-14.525	-2.028		

Nella scuola primaria può constatarsi che nell'anno scolastico 1999-2000 vi è stato, nel rispetto del limite stabilito, un aumento delle classi rispetto al precedente anno scolastico (+680) con un aumento della consistenza degli alunni di oltre 12.800 unità (+12.833).

Nel 2000-2001 vi è stata una diminuzione delle classi rispetto al precedente anno scolastico a fronte di una consistente riduzione del numero degli alunni e comunque vi è stato il rispetto del limite previsto.

Con riferimento alle metropoli l'andamento della popolazione scolastica per la scuola primaria è diversificata: Bari ha registrato un calo di circa il 2%, Palermo del,1,6% e Napoli dello 0,8%; in aumento dell'1% Roma, dello 0,4% Milano e dello 0,2% Torino.

E' da osservare che tutte le province meridionali ed insulari hanno fatto registrare decrementi di popolazione scolastica, con alcune situazioni che hanno raggiunto punte molto elevate, come Nuoro (-4%), Oristano (-3,1%) e Taranto (-2,6%).

Per contro la situazione delle province settentrionali è complessivamente di segno opposto, determinato probabilmente non solo dall'inversione dell'andamento demografico, ma anche per l'incidenza del tasso migratorio, interno ed esterno.

SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI					
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZIONE EFFETTIVA			
	ALUNNI	CLASSI	ALUNNI	CLASSI	Var.alunni	Var.classi
1999-2000	1.672.763	80.763	1.682.400	82.137	+6.098	+1.374
2000-2001	1.674.767	80.253	1.684.555	80.835	+9.788	+582
Differenza	+2.004	-510	+2.155	-1.302		

Nella scuola secondaria di primo grado deve constatarsi il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali; difatti, nell'anno scolastico 1999-2000 vi sono state ben 1.374 classi non sopprese rispetto alle previsioni (6.098); rispetto al precedente anno scolastico vi è stato un incremento di classi pur in presenza di una diminuzione del numero degli alunni (-4.599).

Con riferimento all'anno scolastico 2000-2001 deve rilevarsi che vi sono state classi non soppresse, anche se viene registrato un incremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente; più contenuto, anche se ancora superiore a quello previsto, il rapporto tra alunni e classi che è stato di 20,4 anziché di 20,6.

Non è stato comunque conseguito l'obiettivo del contenimento del numero delle classi che è stato superiore di 582 unità rispetto al limite prefissato.

Questo andamento è in buona parte spiegato dall'innalzamento dell'obbligo scolastico a 15 anni.

Tale risultanza dovrebbe portare ad una nuova ponderazione del piano di razionalizzazione delle reti scolastiche in vista delle prossime decisioni per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dell'autonomia.

Del resto la razionalizzazione della rete scolastica si connette anche a condizioni di disagio socio-ambientale e da rilevanti fenomeni di dispersione scolastica per le quali verrebbe consentito alle scuole unificate di continuare a funzionare nelle sedi precedenti anche per l'inadeguatezza dell'edilizia scolastica e per porre in essere interventi diretti alla prevenzione ed al recupero dell'evasione scolastica in specifiche zone territoriali.

SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI					
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZIONE EFFETTIVA			
	ALUNNI	CLASSI	ALUNNI	CLASSI	Var.alunni	Var.classi
1999-2000	2.331.164	105.164	2.360.808	107.804	+26.501	+2.640
2000-2001	2.286.250	103.807	2.382.154	110.059	+95.904	+6.252
Differenza	-45.086	-1.257	+21.346	+2.555		

Nella scuola secondaria di secondo grado non è stato conseguito l'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali; difatti, nell'anno scolastico 1999-2000 non sono state soppresse ben 2.640 classi in conseguenza di un aumento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente (+7.090); ancora superiore a quello previsto il rapporto percentuale tra alunni e classi, che è stato di 21,8 anziché di 22.

Con riferimento all'anno scolastico 2000-2001 l'obiettivo non è stato conseguito; difatti, deve rilevarsi che sono state istituite 2.255 classi in più rispetto a quelle previste in conseguenza di un non previsto incremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente.

Per gli istituti di istruzione secondaria gli organici di istituto sono stati definiti in base ai criteri utilizzati negli anni precedenti rinviando la costituzione degli organici funzionali successivamente all'emanazione delle disposizioni regolamentari riguardanti l'autonomia nelle istituzioni scolastiche, previa revisione dei criteri di determinazione delle cattedre e dei posti di insegnamento.

A partire dall'anno scolastico 1999-2000 gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado sono stati interessati al prolungamento dell'obbligo scolastico con incremento di iscrizione alle prime classi di oltre 23.000 alunni; secondo un'analisi più dettagliata dei nuovi iscritti emerge una tendenza delle nuove leve scolastiche ad optare per scuole considerate "meno impegnative" sotto il profilo dell'impegno di lavoro scolastico e degli apprendimenti.

7.2 Gli istituti comprensivi.

La legge n. 97 del 1994 sulle comunità montane aveva previsto l'istituzione di istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, possibilità estesa ad altre zone non montane dalla legge n. 662 del 1996.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 1998 relativo al dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome ha previsto per gli istituti comprensivi delle zone montane una dimensione minima di 300 alunni per consentirne la costituzione.

La nuova previsione di dimensionamento nella prospettiva dell'autonomia scolastica ha posto su uno stesso livello tutte le istituzioni scolastiche compresi gli istituti "verticalizzati", consentendo a questi ultimi la deroga soltanto nei casi di territori montani.

Le prime rilevazioni sui territori dimensionati confermano la previsione di una ampia diffusione della nuova formula organizzativa in vista dell'autonomia scolastica e della riforma dei cicli.

La finalità degli istituti comprensivi è quella di razionalizzare sul territorio la presenza di istituzioni scolastiche della fascia dell'obbligo, soprattutto del settore secondario di primo grado, interessate a volte da processi di mobilità e di decremento della popolazione scolastica.

L'avvio dell'autonomia scolastica segna una fase delicata della vita degli istituti comprensivi in quanto l'intero sistema scolastico viene ricondotto a dimensionamento omogeneo per tutte le istituzioni di ogni ordine e grado di scuola.

Difatti, l'art. 2 del citato decreto presidenziale n. 233 del 1998, che fissa parametri numerici uguali per tutte le istituzioni scolastiche, assumendo il dato di popolazione scolastica come elemento di misurazione dei livelli richiesti e consentendo deroghe sui minimi per i territori montani e delle piccole isole, prevede la generalizzazione dell'istituzione dei comprensivi senza delimitazioni territoriali e funzionali.

Viene tuttavia individuata tale forma organizzativa in modo residuale rispetto alle tradizionali istituzioni della fascia dell'obbligo, nonostante il diverso parere espresso dalle commissioni parlamentari che avevano indirizzato, in vista della riforma dei cicli, verso una scelta preferenziale del nuovo modello organizzativo verticale.

La configurazione complessiva, se pur in progress, della tipologia è rilevabile dalla tabella seguente che raccoglie la situazione regionale secondo l'ordine di diffusione del fenomeno.

Istituti comprensivi a.s. 1999-2000

<i>Regioni</i>	<i>Istituti comprensivi</i>
Veneto	185
Toscana	154
Sicilia	91
Emilia Romagna	80
Abruzzo	75
Sardegna	61
Lombardia	60
Friuli Venezia Giulia	47
Campania	43
Piemonte	37
Marche	34
Calabria	34
Basilicata	31
Molise	30
Umbria	21
Puglia	20
Lazio	18
Liguria	11
Totale nazionale	1.032

Nell'anno scolastico 1999-2000 diverse province procedono al dimensionamento e la situazione complessiva degli istituti comprensivi costituiti si attesta oltre il migliaio di istituzioni attivate (1.032) con raddoppio della situazione registrata prima dell'avvio del dimensionamento previsto dal citato decreto presidenziale n. 233 del 1998; in via presuntiva nel presente anno scolastico il numero degli istituti comprensivi potrebbe superare le tre migliaia, facendo prevedere che l'assetto finale delle istituzioni scolastiche, dimensionate al momento dell'avvio dell'autonomia scolastica, sarà fortemente caratterizzato dalla presenza di istituti comprensivi.

La distribuzione geografica degli istituti comprensivi non è omogenea sul territorio nazionale. Le grandi città e le metropoli hanno una presenza ridotta di istituti comprensivi (Bari 0, Roma 2, Napoli 3, Firenze 4); quando tale presenza è quantitativamente discreta (Milano e Palermo 20, Torino e Catanzaro 11), è comunque bassa la loro percentuale in rapporto alla quantità complessiva di istituzioni scolastiche funzionanti.

La tendenza all'incremento di istituti comprensivi dipende da una serie di motivazioni, quali la salvaguardia della presenza delle istituzioni scolastiche con presidenza ovvero con direzione didattica su alcuni territori specifici, il mantenimento di istituzioni scolastiche, prevalentemente scuole medie inferiori, destinate alla soppressione per carenza di popolazione scolastica, l'anticipazione della riorganizzazione dei cicli scolastici.

7.3 Il personale delle istituzioni scolastiche.

Il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche, che al 31 dicembre 1999 era pari a 963.999, al 31 dicembre 2000 è stato di 1.095.466, con un aumento di 131.467 unità, pari al 13,6%, conseguente al notevole incremento del personale ATA di ruolo e non di ruolo (legge 124 del 3 maggio 1999) e dall'aumento del personale docente non di ruolo in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali a cattedre.

PERSONALE	UNITA'		VARIAZIONE <i>V.A.</i>
	<i>1999-2000</i>	<i>2000-2001</i>	
Direttivi	10.202	9.838	-364
Docenti	722.381	706.493	-15.888
A.T.A.	131.532	194.927	+63.395
<i>Totale personale di ruolo</i>	<i>864.115</i>	<i>911.258</i>	<i>+47.143</i>
Docenti non di ruolo	79.260	117.685	+38.425
ATA non di ruolo	20.624	66.523	+45.899
TOTALE	963.999	1.095.466	+131.467

Il personale di ruolo rappresenta circa l'83,18% del totale del personale, con una diminuzione rispetto al 1999 consequenziale soprattutto al decremento del personale di ruolo rispetto a quello non di ruolo in conseguenza del protrarsi dei tempi previsti per l'espletamento dei concorsi a cattedre.

Gli effetti dell'azione di contenimento della spesa avviato negli ultimi anni trovano riscontro nella consistenza del personale nelle sue diverse componenti, mentre le proiezioni curate dall'Amministrazione a fini di programmazione prevedono che il personale di ruolo raggiunga a fine 2001 le 750.331 unità.

Secondo un'analisi più specifica, nella scuola secondaria di primo grado si è verificata una situazione di soprannumero di personale, particolarmente elevata per gli insegnanti di educazione fisica e di educazione tecnica, ma diffusa per tutte le materie di insegnamento, situazione non colmabile con le diminuzioni conseguenti alle cessazioni dal servizio; la possibilità di utilizzazione del predetto personale in insegnamenti diversi da quello di titolarità negli istituti di istruzione secondaria superiore, purché in possesso del previsto titolo di studio, finisce per spostare l'esubero di personale negli istituti di istruzione superiore.

In tale ultimo settore di istruzione, difatti, si sono registrate situazioni di personale in soprannumero, pur in presenza di carenze di personale specializzato per alcuni insegnamenti, secondo una situazione molto differenziata nelle circoscrizioni provinciali, difficilmente colmabile con meccanismi di mobilità territoriale del personale docente.

7.4 L'amministrazione centrale e periferica.

La riforma autonomistica delle istituzioni scolastiche è stata accompagnata contestualmente dalla riforma dell'Amministrazione, prevista nell'ambito della riorganizzazione dei Ministeri disposta con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Tale riorganizzazione, ispirata ai principi del decentramento amministrativo contenuti nella legge n. 59 del 1997, ha definito le nuove strutture centrali e periferiche delle Amministrazioni statali, facenti capo ai diversi Ministeri.

L'art. 50 del citato decreto n. 300 del 1999 ha previsto che al Ministero siano demandate competenze su:

- organizzazione generale dell'istruzione scolastica, sugli ordinamenti ed i programmi scolastici, sullo stato giuridico del personale;
- definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, per criteri e parametri per l'attuazione delle politiche sociali nella scuola;
- determinazione ed assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome;
- valutazione del sistema scolastico;
- ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative;
- riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo ed internazionale ed attivazione di politiche dell'educazione comuni ai paesi dell'Unione europea;

- assetto complessivo dell'intero sistema formativo, individuazione degli obiettivi e degli standard e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore, consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome.

I compiti del Ministero vedono ridursi gli aspetti gestionali e, in coerenza con la riforma dell'autonomia scolastica all'interno del sistema unitario nazionale dell'istruzione, riguardano ambiti di indirizzo, valutazione e controllo.

Nell'ambito della riorganizzazione il Ministero è strutturato in Dipartimenti che vanno a sostituire le tradizionali direzioni generali esistenti.

L'art. 75 del medesimo decreto legislativo prevede una riorganizzazione periferica della stessa Amministrazione scolastica con previsione di uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale, quali autonomi centri di responsabilità amministrativa, che sono chiamati ad esercitare le funzioni residuate allo Stato, in particolare quelle inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome, ai rapporti con le amministrazioni regionali e con gli enti locali, ai rapporti con le università e le agenzie formative, al reclutamento ed alla mobilità del personale scolastico, all'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche.

Con regolamento contenuto nel d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 è stata prevista una riorganizzazione complessiva del Ministero e sono stati istituiti in ogni capoluogo di regione uffici scolastici regionali, con soppressione delle sovrintendenze scolastiche regionali e, in relazione all'articolazione sul territorio provinciale, anche per funzioni, di servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche, con soppressione dei provveditorati agli studi.

La Conferenza unificata di cui all'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 ha sancito l'accordo del 19 aprile 2001 tra Ministro della pubblica istruzione, regioni e province autonome, comuni, province e comunità montane sul documento che definisce le linee guida per i provvedimenti di articolazione degli uffici scolastici regionali e che è diretto a garantire il coordinamento dell'organizzazione scolastica e l'uniformità dei livelli di servizio degli uffici scolastici regionali in tutto il territorio nazionale.

L'articolazione dell'amministrazione per uffici regionali e quindi per ulteriori articolazioni territoriali potrà ritenersi compatibile con lo sviluppo e la diffusione dei nuovi modelli scolastici sempre che riesca a rendere concreta la risposta alle esigenze di snellezza, flessibilità e vicinanza all'utenza che ne hanno ispirato l'organizzazione.

Nella prospettiva della gestione unitaria delle risorse finanziarie e di quelle relative ai dati ed agli elementi informativi del sistema scolastico occorre prevedere e realizzare una banca dati completa ed aggiornata, collegata in rete tra strutture centrali, periferia ed unità scolastiche.

Difatti, l'attendibilità dei dati previsionali connessi alla gestione finanziaria delle risorse è condizionata da una piena conoscenza del fenomeno del precariato nelle diverse circoscrizioni provinciali, tenuto conto che in modo ricorrente il contenimento della relativa spesa è posto alla base della copertura dei piani di razionalizzazione della rete scolastica.

L'organico è rimasto invariato rispetto agli ultimi due anni, e risulta costituito da 11.708 unità articolate come segue:

- dirigenti n. 890, di cui 520 ispettori tecnici;
- qualifiche funzionali n. 10.818.

Le unità in servizio al 31 dicembre 2000 sono state 8.495, di cui 592 dirigenti e 7.903 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Rispetto al 1999 i dipendenti in servizio sono diminuiti di 190 unità, 27 dirigenti e 163 appartenenti alle qualifiche funzionali. Gli indici di copertura dell'organico e riduzione del personale in servizio sono pari, rispettivamente, al 72,5% ed all'2,1%.

L'Amministrazione ha proceduto alla rilevazione dei carichi di lavoro, prevista dall'art. 31 del d.lgs. n. 29 del 1993, ed al relativo aggiornamento, censendo le procedure amministrative gestite negli uffici centrali e periferici; non è stato dato ancora applicazione al processo di

revisione delle dotazioni organiche, previsto dall'art. 6 del d.lgs n. 80 del 31 marzo 1998 n. 80, secondo criteri di accrescimento di efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, migliore utilizzazione delle risorse umane e “previa verifica degli effettivi bisogni”.

7.5 La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto scuola per l'anno 1998-2000, sottoscritto in data 3 maggio 1999, era avvenuta una profonda trasformazione della struttura delle retribuzioni per il personale della scuola e per il personale docente; in particolare, per il 2000 con la previsione di un capovolgimento nel rapporto tra quota fissa (1.404 mld) ed elementi accessori (1.319 mld) con il superamento delle rigidità preclusive a possibilità di carriera secondo parametri meritocratici all'interno dei livelli economici e delle qualifiche funzionali, anche con riferimento a possibili passaggi a compiti dirigenziali.

Tale contenuto innovativo del contratto, sotto l'aspetto economico e giuridico, andava ricondotto nel quadro più ampio del processo di riforma della scuola e della relativa riorganizzazione e riqualificazione dell'intero comparto.

Per il predetto contratto è prevista, oltre al primo livello di contrattazione collettiva nazionale, un'ulteriore contrattazione integrativa, anch'essa nazionale, per la definizione degli aspetti di qualificazione e distribuzione del trattamento accessorio.

Dopo tale tornata contrattuale non ha avuto luogo la disciplina in sede di contrattazione integrativa degli aspetti relativi al “trattamento economico connesso allo sviluppo della professione docente” di cui all'art. 29 che ha costituito l'istituto più rilevante sotto il profilo qualitativo e quantitativo del precedente contratto.

Tale disposizione ha previsto una maggiorazione retributiva pari a 6 milioni annui da corrispondere al 20% (estensibile fino al 30%) dei docenti con una procedura concorsuale vertente sulle metodologie pedagogico-didattiche, nonché l'esame dei curricula a possibili percorsi formativi con risorse già destinate dai bilanci al c.d. miglioramento dell'offerta formativa.

L'ammontare complessivo di quelle risorse era stato stimato in 1.260 mld e prevede oggi il diverso meccanismo della distribuzione per “gradoni” di anzianità quindicennale, di circa 250.000 pro capite a tutti i docenti.

Per orientare gli adempimenti di tale operazione, che ha modificato radicalmente il criterio di riparto, con la revisione dell'istituto ispirato alla valorizzazione professionale e tendente al raggiungimento retributivo e qualitativo dei parametri europei, è intervenuto un atto di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica del 26 gennaio 2001 per l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 29 del CCNL 1998-2001 per il comparto scuola.

Le esigenze prioritarie alle quali sono destinate le risorse previste nella contrattazione integrativa sono la retribuzione dell'impegno professionale dei docenti per la piena attuazione del processo di riforma, con un riallineamento delle retribuzioni rispetto ai parametri europei, ed il riconoscimento delle prestazioni didattiche effettivamente svolte.

L'incremento della produttività del sistema scolastico e il miglioramento dei servizi previsti nel presente accordo rappresentano un investimento strategico, da inserire nel più ampio discorso di riforma dell'intero sistema scolastico, riforma che prevede l'autonomia dei singoli istituti, l'aumento dell'età prevista per l'obbligo scolastico e la profonda modifica dei programmi e dei metodi di insegnamento.

Tra gli obiettivi indicati nel predetto contratto vi sono l'istituzione di una carriera scolastica, l'ampliamento del successo scolastico, il miglioramento della qualità dell'istruzione, una retribuzione accessoria legata alla prestazioni effettivamente svolte, il potenziamento dell'impegno professionale in team diretto a favorire una dimensione cooperativa della prestazione, il miglioramento della qualità dell'apprendimento.

La piena attuazione dell'autonomia scolastica potrebbe consentire la remunerazione differenziata in ragione di ulteriori e particolari attività didattiche, preventivamente individuate dal collegio dei docenti ed il riconoscimento dell'impegno professionale dei docenti individuale, anche sul versante della ricerca e dell'innovazione didattica, e con l'eventuale utilizzo di adeguate tecnologie informatiche.

La contrattazione integrativa nel riconoscere e valorizzare il ruolo del personale docente nel processo di riforma e nel miglioramento qualitativo dei servizi scolastici dovrebbe farsi carico dei seguenti obiettivi:

- la definizione di misure di rimborso da parte delle istituzioni scolastiche delle spese sostenute dai docenti per l'acquisto di libri e di strumentazione tecnologica finalizzata ad accrescere la formazione in servizio e la crescita professionale;
- l'utilizzo dell'1% del monte salari destinato alla formazione;
- l'attuazione delle indicazioni contenute nell'art. 15, commi 7 e 8 del CCNL 1998-2001;
- la disciplina di appositi incentivi per lo svolgimento di particolari funzioni, come ad esempio i maestri di strada;
- in ragione dei crescenti impegni pomeridiani connessi all'ampliamento dell'offerta formativa e di istruzione, l'estensione delle convenzioni in corso per il servizio mensa e, in via alternativa, l'attribuzione di buoni pasto.

Con riferimento al predetto contratto le Sezioni riunite in sede di controllo nella seduta del 9 marzo 2001 in sede di rapporto di certificazione, ai sensi dell'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 396/1997, sull'ipotesi di "contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del Comparto della Scuola per il secondo biennio economico 2001-2001", sottoscritta dall'ARAN in data 15 febbraio 2001, hanno rilevato un particolare assetto delle regole contrattuali, nel loro sviluppo temporale, di difficile qualificazione e collocazione nell'ambito dell'intera vicenda contrattuale del comparto scuola.

I meccanismi previsti per l'assunzione di supplenze di cui alla legge 23 marzo 2001 n. 117 di conversione in legge del d.l. 19 febbraio 2001, relativo al personale docente della scuola, appaiono suscettibili di determinare maggiori oneri in quanto è prevista l'utilizzazione di 10.000 docenti inseriti nelle graduatorie permanenti, da retribuire in ogni caso fino al termine delle lezioni, a prescindere dal numero e dei giorni di vacanze effettivamente verificatesi nelle istituzioni scolastiche ed intercorrente tra la data della cessazione dal servizio ed il termine delle attività didattiche.

Tale meccanismo, oltre a non garantire la perfetta corrispondenza tra domanda di supplenza e supplenti disponibili nell'ambito di ciascuna provincia, potrebbe determinare una lievitazione del costo unitario del personale in quanto le retribuzioni sono svincolate dai giorni di supplenza effettivamente svolti.

7.6 Le strutture edilizie e le infrastrutture tecnologiche.

L'art. 6 della legge n. 30 del 2000 ha previsto l'elaborazione, nell'ambito del programma quinquennale da presentare alle Camere, di un piano per le infrastrutture, che riguarda principalmente le strutture edilizie.

L'edilizia scolastica è materia di competenza degli enti locali, ripartita tra province per il settore dell'istruzione secondaria ed i comuni per il settore della scuola dell'infanzia e della scuola di base.

Le infrastrutture riguardano in prevalenza le tecnologie didattiche, che vanno da quelle informatiche e telematiche a quelle relative alla didattica delle varie discipline, consistenti spesso in specifici laboratori.

7.6.1 Le strutture edilizie.

Le esigenze connesse all'attuazione del riordino dei cicli richiedono una coerente pianificazione nell'utilizzo degli edifici scolastici esistenti ed un loro graduale adeguamento alle nuove esigenze dell'attività didattica.

Occorre considerare che i nuovi ordinamenti dovrebbero trovare la prima applicazione nelle prime due classi del ciclo di base a decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 2001-2002 ed al primo anno di quello secondario a decorrere dal medesimo anno scolastico, ovvero nell'anno scolastico 2002-2003. Ne consegue che occorre una valutazione di massima del fabbisogno strutturale, idoneo a sopportare l'impatto del ciclo di base su 7 anni e quello quinquennale del ciclo secondario, ivi comprese le emergenze temporanee conseguenti al fenomeno della c.d. "onda anomala" che dovrebbe avversi a partire dall'anno scolastico 2007-2008, cioè il previsto raddoppio delle presenze nel primo anno del ciclo secondario, ed i cui effetti potrebbero essere ridotti con l'adozione di idonei correttivi.

Nel programma quinquennale di attuazione della legge n. 30 del 2000, di riordino dei cicli scolastici, il Ministero ha individuato come criterio prioritario quello di identificazione puntuale, per ciascun ambito territoriale elementare (comune), le scuole "autosufficienti", in grado di sopportare autonomamente l'impatto derivante dall'introduzione dei nuovi cicli scolastici, anche con l'utilizzo delle informazioni del Sistema Informativo relative al numero, alla tipologia ed alla dislocazione delle strutture scolastiche esistenti e delle relative aule, al livello di efficienza ed utilizzabilità delle strutture medesime ed alle classi attuali, nonché ad altri indicatori, come l'indice di natalità e l'andamento degli alunni frequentanti, opportunamente proiettati agli anni riferimento.

Occorre ricordare che è in fase di avanzata definizione l'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica articolata per regioni, prevista dall'art. 7 della legge 11 gennaio 1996 n. 23, che dovrebbe consentire una conoscenza dell'attuale situazione strutturale, anche ai fini delle opportune modifiche in relazione ad una puntuale applicazione della riforma.

L'intervenuto dimensionamento delle istituzioni scolastiche, a partire dall'anno scolastico 2000-2001, ha comportato notevoli mutamenti rispetto all'assetto preesistente e la rilevazione della situazione successiva al predetto processo può costituire un buon punto di partenza per la riforma dei cicli, soprattutto laddove siano state previste ipotesi di comprensività.

Per quanto riguarda il ciclo di base dalla rilevazione effettuata emerge una capienza complessiva delle attuali strutture a sopportare l'impatto dell'accorpamento tra scuola dell'infanzia e la scuola di base, con garanzia dell'unicità del ciclo stesso e limitando al massimo gli eventuali spostamenti dell'utenza e degli operatori scolastici.

La fusione dell'utenza dei cicli di base, con relativa concentrazione in strutture comprensive, dovrebbe comportare la disponibilità dei preesistenti immobili scolastici di provenienza, per essere utilizzati in relazione alle esigenze connesse all'"onda anomala" del primo quinquennio di applicazione del nuovo ciclo secondario.

Per quanto concerne la scuola secondaria, in disparte gli effetti della già richiamata "onda anomala", la riduzione del numero degli indirizzi scolastici prevista nella riforma, la costituzione di realtà didattiche caratterizzate da una pluralità di indirizzi in relazione a richieste differenziate, specialmente nei centri urbani di densità medio alta dovrebbe comportare la possibilità di un più proficuo utilizzo delle strutture immobiliari esistenti.

Secondo una rilevazione compiuta dal Ministero, circa il 31% degli attuali istituti scolastici secondari dovrebbero essere "autosufficienti", con allocazione del 24% delle classi interessate (tabella 6); inoltre, con la redistribuzione nell'ambito dello stesso comune le classi non allocate della scuola secondaria superiore, secondo i risultati della predetta indagine, ne risulterebbe sistemabile circa l'85%, mentre il restante 15% potrebbe essere dislocato nei comuni vicini (tabella 7).