

precedente. Dette eccedenze costituivano, dunque, una mera scritturazione contabile differita di evenienze contabili verificatisi nel precedente esercizio che non incidevano sui risultati complessivi della gestione del Ministero in quanto ampiamente compensati da economie verificatisi in conto competenza nei relativi capitoli di spesa. Nel 2001 il fenomeno ha raggiunto livelli ragguardevoli, tenuto conto che le eccedenze di pagamento sono state pari a 6.403,1 miliardi in conto competenza, 5.397,9 miliardi in conto residui e 10.417,1 miliardi rispetto alla previsione di cassa ed hanno costituito circa il 140% della gestione dei residui (5.175,4 a fronte di 3.694,8 miliardi), l'8,66% degli stanziamenti di competenza (5.903,1 a fronte di 68.106,6 miliardi), e d il 12,8% delle previsioni di cassa. La totalità delle eccedenze ha riguardato le spese correnti e, in particolare gli oneri per il personale, quali quelle per stipendi del personale amministrativo, direttivo e docente, le supplenze annuali e temporanee, le spese per l'insegnamento della religione cattolica, gli oneri fiscali e quelli sociali sulle retribuzioni dei dipendenti.

Le motivazioni del fenomeno si rinvergono in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento da parte dell'amministrazione del Tesoro, in particolare negli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa per il personale dell'amministrazione periferica dello Stato e nella carenza di efficaci raccordi tra gli stessi uffici, l'Amministrazione della pubblica istruzione ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie. Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica dovrebbero essere oggetto di attento monitoraggio in previsione del previsto passaggio di competenze alle Regioni in materia di istruzione e di formazione a seguito dell'attuazione del titolo V della Costituzione.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 5.804,6 miliardi, sono aumentati di circa 2.109,7 miliardi rispetto a quelli iniziali (3.694,9 miliardi nel 2000); essi comprendono 125,6 milioni riferiti alla parte capitale.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari 73.948,1 miliardi; i pagamenti sono risultati 69.153 miliardi.

Il tasso di smaltimento dei residui di precedenti esercizi si è mantenuto su livelli notevoli, con il 213,89%, rispetto al dato già ragguardevole dell'esercizio 2000 (226,71%) ed è significativo di pagamenti in conto residui eccedenti gli stanziamenti iniziali, in disarmonia con le previsioni dell'articolo 11 del d.P.R. n. 367 del 1994.

3.2 La gestione finanziaria e contabile.

3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2001 le spese sono esposte, come nei due precedenti esercizi, 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.

Anche per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 4° livello.

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 necessita di una attenta riconsiderazione, non essendo l'attuale classificazione in grado di far cogliere elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinato tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento e che 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 si presenta comunque la funzione obiettivo di 4° livello, nella quale sono 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.

Può 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 2001, per funzioni obiettivo si hanno i seguenti valori in termini di massa impegnabile da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 68.267 miliardi:

- istruzione prescolastica e primaria 28.392 miliardi (24.985,8 miliardi nel 2000); in particolare, 6.614,9 miliardi (5.960,7 miliardi nel 2000) destinati all'istruzione prescolastica e 21.777 miliardi (19.025 miliardi nel 2000) a quella primaria; di essi:
- a) 5.585 miliardi (5.305 miliardi nel 2000) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 20.153 miliardi (17.655 miliardi nel 2000) per l'istruzione primaria;
- b) 1.213,8 miliardi destinate a spese per supplenze;

- c) per oneri connessi con le scuole non statali 681,9 miliardi (813 miliardi nel 2000) per l'istruzione prescolastica e per 231,9 miliardi quella primaria;
- istruzione secondaria inferiore 16.364 miliardi (16.281 miliardi nel 2000); di essi:
 - a) 15.391 miliardi (14.374 miliardi nel 2000) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;
 - b) 864,8 miliardi destinate a spese per supplenze;
 - c) 13 miliardi (7,4 miliardi nel 2000) per oneri connessi con le scuole non statali;
- istruzione secondaria superiore 22.925 miliardi (21.942 miliardi nel 2000); di essi:
 - a) 20.739 miliardi (19.276 miliardi nel 2000) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto;
 - b) le spese per supplenze sono state di 2.009 miliardi (2.390 miliardi nel 2000);
- istruzione superiore 191 miliardi (613 miliardi nel 2000); la quasi totalità delle spese (ad eccezione di 10 milioni per scuole non statali) è destinata al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza.

3.2.2 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 2001 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione¹⁴.

Nel 2001 sono stati riclassificati i centri di responsabilità, definiti nel numero di 23 centri, 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; la nuova classificazione adottata non consente utili raffronti con la classificazione adottata negli anni precedenti.

Il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione assorbe l'88,7% della totalità degli impegni effettivi totali.

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione, 73.948 miliardi:

¹⁴ 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.

- dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 65.673 miliardi;
- dipartimento per i servizi del territorio: 4.789 miliardi;
- servizio affari economico finanziari: 254 miliardi;
- servizio automazione informatica: 333 miliardi;
- servizio per la comunicazione: 5 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 394 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 193 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Liguria: 67 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Veneto: 213 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 163 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 60 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Toscana: 161 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 43 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Lazio: 289 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per le Marche: 88 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Molise: 21 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 80 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Puglia: 249 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Campania: 381 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 46 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Calabria: 152 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Sardegna: 113 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 292 miliardi.

Ponendo a raffronto i dati relativi ai pagamenti rispetto agli impegni si osserva che per il centro di responsabilità "dipartimento sviluppo dell'istruzione" la percentuale di pagamenti totali è la più alta con il 90% (69.368 su 77.056 miliardi), seguito a distanza dal "dipartimento servizi nel territorio" con 4.789 miliardi.

Per quanto riguarda i residui totali al 31 dicembre 2001 i centri di responsabilità "dipartimento sviluppo dell'istruzione" e "dipartimento servizi nel territorio", rispettivamente, con 2.484 e 2.349 miliardi, assorbono ben l'83% del totale dei residui complessivi (5.823 miliardi).

3.2.3 La classificazione per categorie economiche.

In apposite tavole vengono riportate le spese dell'esercizio 2001 secondo analisi economica: redditi da 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 (60.292 mld) rappresentano l'88,4% della spesa totale. (68.267 mld)

Nell'ambito delle retribuzioni da lavoro dipendente le spese di maggiore consistenza sono quelle per stipendi (44.248 miliardi), e poi quelle per incentivi per l'offerta formativa (2.067 miliardi).

La categoria di ulteriore rilevante consistenza è stata quella per contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro con 13 552 miliardi.

Secondo valori assoluti in termini di massa impegnabile e di impegni effettivi i redditi di lavoro dipendente per funzione obiettivo si riportano i seguenti dati:

- istruzione prescolastica. 4.882 miliardi e 4.862 miliardi;
- istruzione primaria: 18.128 miliardi e 18.841 miliardi;
- istruzione secondaria inferiore: 13.970 miliardi e 15.647 miliardi;
- istruzione secondaria superiore: 18.740 miliardi e 19.527 miliardi;
- istruzione superiore: 137 miliardi e 168 miliardi.

4. L'attività svolta dall'Amministrazione.

4.1 L'attivazione della riforma.

Nel corso del 2001 sono stati predisposti due regolamenti per l'avvio della riforma della scuola di base e per l'attuazione dei nuovi curricula, nonché per la revisione dei piani di studio per la formazione universitaria dei docenti destinati all'insegnamento nella nuova scuola di base.

I due regolamenti risentivano dell'urgenza di provvedere all'avvio della riforma e contenevano talune discrasie sul piano tecnico, con possibili consequenziali difficoltà nell'approvazione dei provvedimenti ed incongruenze nella loro fattibilità esaustiva ed efficace, come ad esempio, la previsione di uniformare gli orari di funzionamento del primo biennio della scuola di base (ex-classi della scuola elementare) a quelli delle classi successive (30 ore settimanali) poteva comportare nell'immediato non semplici problemi di adeguamento degli organici e di riorganizzazione del lavoro in una delle fasi più delicate dell'itinerario scolastico. L'ulteriore previsione di inserimento ordinario dell'insegnamento della lingua straniera nelle due prime classi della scuola di base rafforzava ulteriormente la questione irrisolta degli organici del personale e della nuova organizzazione del lavoro. Più di ogni altra questione pesava sull'avvio della nuova scuola di base la mancata formazione e preparazione del personale docente che i tempi ristretti di avvio avevano costretto a successiva programmazione, a riforma ampiamente avviata.

Tra le altre questioni problematiche emerse in questa fase tumultuosa di avvio della riforma dei cicli non va trascurato il problema della cosiddetta 'onda anomala' e quello dell'accorpamento dei due settori di elementare e di scuola media, fusi in unico ordinamento unitario¹⁵.

L'altra questione dell'unificazione dei separati settori della scuola elementare e della scuola media nell'unica scuola di base unitaria determinava preoccupazione e resistenze tra i docenti dei due settori e anche tra esponenti del sistema scolastico¹⁶. La previsione della graduale scomparsa dei due diversi ordinamenti per far luogo alla nuova scuola unitaria di base

¹⁵ La riduzione di un anno di scolarità nei settori della scuola di base (previsti in sette anni complessivi contro i precedenti otto rappresentati dalla durata quinquennale dell'elementare e triennale della scuola media), oltre a determinare un esubero di personale stimato intorno alle 50 mila unità di difficile impiego funzionale (al di là delle rassicurazioni circa il mantenimento in servizio), poneva anche il problema di come evitare al termine del settennio di base una confluenza nel ciclo secondario superiore di alunni in contemporaneità con l'uscita degli alunni del precedente ordinamento. La doppia annualità poteva comportare gravi problemi organizzativi e logistici agli istituti di istruzione secondaria di II grado che avrebbero dovuto mantenere a lato della ordinaria popolazione scolastica un'onda anomala di alunni con raddoppio congiunturale di classi, di organici e di aule. La soluzione era diretta a frantumare gradualmente l'onda, anticipando quote di alunni alle classi successive in un arco di tempo definito; tale soluzione poneva delicati problemi di ordine sociale e organizzativo, riversando sulle istituzioni scolastiche il peso di una complessa riorganizzazione didattica (previsione di classi aperte e di insegnamento per gruppi di livello), sui docenti un improprio e delicato compito valutativo (la scelta degli alunni più maturi e preparati), sugli alunni conseguenze dirimpenti sul piano psicologico (la rottura delle relazioni interpersonali e la separazione dal gruppo) e sulle famiglie il contraccolpo di possibili esclusioni dei figli dalle accelerazioni del percorso scolastico ordinario.

¹⁶ Sulla fattibilità della riforma e sui nodi della soppressione della scuola elementare e della scuola media si verificava anche una divisione all'interno del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione che nella seduta del 10 aprile 2001 si esprimeva a maggioranza con parere negativo.

non trovava positiva accoglienza soprattutto tra i docenti di scuola media che manifestavano il timore di un regresso sul piano professionale (timore di essere “elementarizzati”)¹⁷.

Nel giugno del 2001, ormai al termine dell’anno scolastico e alla vigilia del nuovo anno che avrebbe dovuto sancire l’avvio della riforma dei cicli, il Ministro ha manifestato immediatamente l’intenzione di procedere alla sospensione della nuova riforma sui cicli scolastici per modificarla radicalmente o annullarla del tutto e non ha dato seguito all’iter di definitiva approvazione del regolamento sui nuovi curricula ed a quello relativo ai piani di studio per la formazione iniziale dei docenti destinati alla scuola di base.

E’ seguita una fase di studio per l’approntamento di un nuovo disegno riformatore con presupposti affatto diversi da quello precedente e quindi con soluzione di continuità rispetto alle iniziative precedenti.

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

L’anno scolastico 2000/2001 è caratterizzato da una previsione di incremento della popolazione scolastica per effetto dell’innalzamento dell’obbligo e dell’ulteriore espansione della scuola materna statale. È anche l’anno della prima applicazione della legge sulla parità scolastica che potrebbe determinare processi graduali di passaggio di alunni dalle scuole a gestione statale a quelle riconosciute paritarie con nuovo sostegno finanziario dello Stato.

Se si considera l’insieme dei diversi ordini di scuola, si può avere un quadro più organico delle variazioni del numero di iscritti intervenute nel corso del triennio considerato.

Nell’anno 2000-01 sono stati registrati, rispetto a due anni prima, 21.597 alunni in più iscritti nei diversi ordini di scuola statale dalla materna agli istituti di istruzione secondaria di II grado.

Tale incremento complessivo non è risultato tuttavia distribuito armonicamente in tutti i territori. Nelle scuole settentrionali l’incremento complessivo ha superato le 50 mila unità, nel Centro è stato modesto se pur positivo, mentre nelle scuole dell’area meridionale ha fatto registrare complessivamente un decremento di quasi 37 mila unità, confermando in tal modo un fenomeno che sembrava settoriale e che invece riguarda organicamente e trasversalmente tutte le tipologie di istituzioni scolastiche.

¹⁷ Tra i docenti della scuola elementare e di quelli della scuola media era diffusa la preoccupazione circa la generica indicazione per l’utilizzazione razionale delle soprannumerarietà conseguenti alla riduzione di un anno di scolarità. Diversi gruppi e associazioni culturali infine esprimevano preoccupazione per la scomparsa, nel sistema di istruzione nazionale, del segmento intermedio tra scuola primaria e scuola secondaria, preposto ad accompagnare e orientare gli adolescenti nella difficile fase di sviluppo della persona. Inoltre, l’ipotesi della scomparsa della scuola elementare, già sperimentata in campo internazionale, trovava discordi uomini di scuola e di cultura.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole del nord può essere una delle ragioni dell'incremento, ma si può ipotizzare anche che vi concorrano altri fattori quantitativi e qualitativi, quali, ad esempio, il decremento demografico, la contenuta scolarizzazione e la dispersione scolastica.

Variatione alunni registrata nei diversi ordini di scuola - triennio 1998-2000

Aree geografiche	materna	elementare	media	secondaria II grado.	Totale
Nord Ovest	10.531	4.332	5.964	11.302	32.129
Nord Est	6.237	7.056	5.240	2.533	21.066
Centro	4.746	213	1.684	-1.532	5.111
Sud	-4.454	-26.874	-6.852	13.077	-25.103
Isole	1.535	-14.399	-4.941	6.199	-11.606
Totale nazionale	18.595	-29.672	1.095	31.579	21.597

L'azione di razionalizzazione della rete scolastica, accompagnata anche variazione demografiche, sta lentamente rendendo omogenea la situazione di distribuzione di alunni nelle scuole, avvicinando il rapporto medio di alunni per classe tra le scuole delle diverse aree del Paese.

Tradizionalmente le scuole meridionali (Puglia e Sicilia in testa) sono sempre state più affollate di quelle settentrionali. Il rapporto medio si è ora avvicinato.

Mediamente il rapporto alunni/classe è passato dal 18,1 del 1998/1999 al 18,3%. Il sud e le Isole hanno confermato con qualche minima flessione il precedente rapporto di poco inferiore a 19 alunni per classe. Per contro le scuole del Centro e del Nord innalzano il precedente rapporto avvicinandosi a 18 alunni per classe.

La Puglia, pur facendo registrare una lieve flessione nel rapporto medio di alunni per classe, conferma ugualmente il più alto rapporto (20,5 al/cl.).

L'incremento maggiore è stato registrato in Emilia Romagna dove il rapporto è passato da 17,9 alunni/classe a 18,4.

Rapporto medio alunni/classe nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a. s. 1998/1999	a. s. 1999/00	a. s. 2000/2001	variazione al/cl
Nord Ovest	17,7	17,8	18,0	+ 0,3
Nord Est	17,1	17,3	17,5	+ 0,4
Centro	17,7	17,8	17,9	+ 0,2
Sud	18,8	18,8	18,8	/
Isole	19,0	19,0	18,9	- 0,1
Totale nazionale	18,1	18,2	18,3	+ 0,2

Va rilevato come soprattutto nella scuola elementare il rapporto medio alunni/classi è stato nel decennio notevolmente innalzato, grazie a costanti opere di razionalizzazione che hanno portato alla chiusura di molti piccoli plessi scolastici, all'accorpamento di altri e alla contrazione del numero di classi attivate.

Gli alunni iscritti alla scuola secondaria di I grado nel triennio fanno registrare complessivamente una certa stabilità del settore con un incremento nazionale di poco più di mille unità su circa 1,7 milioni di iscritti. Tuttavia, come già rilevato per la scuola elementare, la stabilità complessiva è un dato medio nazionale al quale corrispondono invece situazioni nettamente diverse sui territori.

Come era nelle previsioni, l'effetto di innalzamento dell'obbligo scolastico ha inciso sull'andamento della popolazione scolastica degli istituti d'istruzione secondaria di II grado, determinando un significativo incremento del numero di studenti iscritti sia sulle classi iniziali sia su quelle successive.

L'incremento si era già verificato il primo anno 1999/2000 (+10 mila iscritti circa) ed è stato raddoppiato nell'anno 2000/2001 (+21 mila circa). Alla fine l'incremento è stato di 31.500 maggiori iscrizioni, pari all'1,3%.

La variazione in aumento non è stata omogenea sul territorio nazionale, forse a causa di due fattori d'intervento concomitanti: il diverso apporto dell'obbligo scolastico rispetto ai livelli di scolarizzazione già in atto, e l'andamento demografico della popolazione.

A differenza degli altri ordini di scuola, gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno fatto registrare un graduale decremento del rapporto alunni/classe, nonostante vi sia stato un buon incremento di iscrizioni. Gli istituti d'istruzione secondaria di II grado, in forza proprio della modifica normativa sull'obbligo, hanno potuto contare su un aumento del numero di classi che ha consentito di mantenere e abbassare gli indici del rapporto.

4.2.1 Gli istituti comprensivi.

L'accorpamento di scuole di ordine diverso (materna, elementare e media) sotto una medesima istituzione scolastica rappresentava, alla vigilia dell'avvio dell'autonomia scolastica, l'interrogativo di maggiore interesse.

La previsione normativa di costituzione di una scuola di base unica e unitaria, contenuta nella legge n. 30 del 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.

Istituti comprensivi per Regioni

Regione	Anno scolastico 1998/1999					Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
	Circoli comprensivi di scuole materne, elementari e secondarie di I grado*	Sedi centrali scuole second. di I grado comprensive di scuole mat., elementari e second. I grado*	Scuole materne aggregate a scuole sec. di I grado*	Plessi aggregati a scuole sec. di I grado*	Scuole sec. di I grado aggregate a circoli*	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**
PIEMONTE	17	20	47	98	27	37	101	169	58	197	495	718	311
LOMBARDIA	26	34	32	93	35	60	65	181	82	505	654	1.320	724
LIGURIA	9	2	3	5	13	11	31	46	16	36	90	133	62
VENETO	12	19	19	56	22	185	164	587	278	259	257	802	382
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	1	0	1	6	47	125	164	70	62	154	197	87
EMILIA ROMAGNA	28	25	41	67	46	80	142	245	131	193	358	528	277
TOSCANA	23	24	34	60	38	154	428	483	239	164	461	499	253
UMBRIA	9	11	24	30	15	21	41	53	36	42	102	110	67
MARCHE	15	16	47	52	30	34	107	112	62	126	333	330	193
LAZIO	8	10	27	28	10	18	49	52	26	237	394	479	302
ABRUZZO	15	11	33	38	28	75	228	233	138	79	239	235	143
MOLISE	11	19	30	40	12	30	54	72	44	44	105	126	84
CAMPANIA	19	24	47	49	28	43	105	102	61	330	633	653	410
PUGLIA	6	14	15	17	7	20	30	30	24	156	266	237	192
BASILICATA	16	14	22	23	22	31	70	66	48	76	164	156	120
CALABRIA	14	18	36	42	18	34	88	94	51	193	536	591	301
SICILIA	21	50	95	101	30	91	171	178	125	447	834	833	536
SARDEGNA	22	39	69	71	33	61	100	116	90	137	264	309	236
Totale nazionale	276	351	621	871	420	1.032	2.999	2.983	1.579	3.283	6.339	8.256	4.680
Tot. complessivo		627											

MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica.

*Tali consistenze sono già contenute in quelle corrispondenti riportate nel prospetto dei circoli e delle scuole secondarie di I grado.

** Tali valori sono relativi alle scuole materne, ai plessi e alle sezioni associate di scuole secondarie di I grado facenti capo ad istituti comprensivi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Istituti comprensivi per aree geografiche

Area geografica	Anno scolastico 1998/1999					Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
	Circuiti comprensivi di scuole materne, elementari e secondarie di I grado*	Sedi centrali scuole second. di I grado comprensive di scuole mat., elementari e second. I grado*	Scuole materne aggregate a scuole sec. di I grado*	Plessi aggregati a scuole sec. di I grado*	Scuole sec. di I grado aggregate a circuiti*	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**
Nord Ovest	52	56	82	196	75	108	197	396	156	738	1.239	2.171	1.097
Nord Est	45	45	60	124	74	312	431	996	479	514	769	1.527	746
Centro	81	91	195	248	133	332	907	1.005	545	692	1.634	1.779	1.042
Sud	55	70	120	131	75	128	293	292	184	755	1.599	1.637	1.023
Isole	43	89	164	172	63	152	271	294	215	584	1.098	1.142	772
Totale nazionale	276	351	621	871	420	1.032	2.099	2.983	1.579	3.283	6.339	8.256	4.680
Tot. complessivo		627											

MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

* Tali consistenze sono già contenute in quelle corrispondenti riportate nel prospetto dei circuiti e delle scuole secondarie di I grado.

** Tali valori sono relativi alle scuole materne, ai plessi e alle sezioni associate di scuole secondarie di I grado facenti capo ad istituti comprensivi.

Complessivamente l'incremento di istituti comprensivi dall'anno scolastico 1998-99 al 2000-01 è stato di 2.656 nuove istituzioni pari ad una variazione del 423,6%.

In valori assoluti il maggior incremento si è registrato in Lombardia con 445 nuovi istituti comprensivi e in Sicilia con 376. Tutte le aree geografiche hanno avuto uniformi incrementi nel biennio considerato.

Situazione degli istituti comprensivi a dimensionamento completato:

Regioni	a.s. 98-99	a.s. 99-00	a.s. 00-01	variaz 98/00	variaz. %
MOLISE	30	30	44	14	46,7%
UMBRIA	20	21	42	22	110,0%
SARDEGNA	61	61	137	76	124,6%
BASILICATA	30	31	76	46	153,3%
ABRUZZO	26	75	79	53	203,8%
LIGURIA	11	11	36	25	227,3%
TOSCANA	47	154	164	117	248,9%
EMILIA ROMAGNA	53	80	193	140	264,2%
MARCHE	31	34	126	95	306,5%
PIEMONTE	37	37	197	160	432,4%
CALABRIA	32	34	193	161	503,1%
SICILIA	71	91	447	376	529,6%
CAMPANIA	43	43	330	287	667,4%
PUGLIA	20	20	156	136	680,0%
VENETO	31	185	259	228	735,5%
LOMBARDIA	60	60	505	445	741,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	6	47	62	56	933,3%
LAZIO	18	18	237	219	1216,7%
Totale nazionale	627	1.032	3.283	2.656	423,6%

Aree geografiche	a.s. 98-99	a.s. 99-00	a.s. 00-01	variaz 98/00	variaz. %
Nord Ovest	108	108	738	630	583,3%
Nord Est	90	312	514	424	471,1%
Centro	172	332	692	520	302,3%
Sud	125	128	755	630	504,0%
Isole	132	152	584	452	342,4%
Totale nazionale	627	1.032	3.283	2.656	423,6%

MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica.

La situazione assestata al 2000-01 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.

4.3 La riforma dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda invece la riforma dell'Amministrazione scolastica, il processo avviato nel 1999 ha trovato ulteriore attuazione nel 2000-2001.

Il decentramento previsto a livello regionale ha avuto una prima applicazione nella soppressione delle Sovrintendenze scolastiche regionali, a cui ha fatto seguito l'avvio, non più in forma sperimentale, degli Uffici scolastici regionali diretti da direttori generali.

Nel contempo sono stati approvati i nuovi assetti di livello centrale previsti dal d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 (riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e definiti dal d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 (regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione), con l'attivazione dei due dipartimenti generali per lo sviluppo dell'istruzione e per i servizi del territorio, delle nuove direzioni generali e dei servizi.

Complessivamente, dunque, l'Amministrazione scolastica si è trovata nel 2001 ad attuare una riconversione completa sia al livello centrale sia a livello territoriale. Gli Uffici scolastici provinciali diretti dai provveditori agli studi, dopo avere progressivamente decentrato funzioni

alle istituzioni scolastiche autonome, hanno continuato la loro attività predisponendosi al passaggio completo di competenze agli uffici scolastici regionali.

Il 2001 per l'amministrazione scolastica è stato l'anno della transizione con attuazione in forma particolarmente intensa e ampia del dettato costituzionale previsto dall'art. 5 della Costituzione e attivato dalla legge n. 59 del 1997; la riforma dell'Amministrazione scolastica è coincisa con l'avvio del regime di autonomia delle istituzioni scolastiche¹⁸, attenuando la portata di quel supporto e orientamento di cui le istituzioni medesime hanno bisogno in particolare nella fase di prima attuazione¹⁹. La soppressione dei provveditorati da una parte e la contestuale costituzione di nuovi uffici scolastici di livello superiore probabilmente non hanno contribuito a garantire omogeneità e impulso al nuovo sistema autonomistico, con il rischio di non apportare la necessaria coesione al nascente sistema delle autonomie scolastiche.

Il processo di riforma dell'Amministrazione ha comportato, con l'avvio della nuova legislatura, l'accorpamento dei ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca. Il processo riformatore dell'Amministrazione centrale dovrebbe condurre a breve ad un nuovo assetto che potrebbe ulteriormente contribuire a delineare le nuove funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema.

4.4 L'attività contrattuale.

Nel corso del mese di dicembre 2001 è stato stipulato con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited²⁰, 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

¹⁸ Con d.i. 1° febbraio 2001, n. 44 è stato emanato il regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche; con tale provvedimento, la cui applicazione inizia con l'avvio dell'anno scolastico 2001-2002 si completa il quadro normativo di regolamentazione dell'autonomia scolastica. Tra gli elementi di novità, oltre l'adeguamento alle disposizioni previste nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, la previsione della possibilità di utilizzazione delle carte di credito come sistema di pagamento per le spese relative all'organizzazione di viaggi di istruzione, all'organizzazione e partecipazione a seminari e convegni ed alla rappresentanza dell'istituto scolastico in Italia ed all'estero, la disciplina delle opere dell'ingegno prodotte nello svolgimento delle attività scolastiche, l'adozione una contabilità informatizzata, i contratti di sponsorizzazione o quelli di fornitura di siti informatici, l'attività di consulenza contabile da parte dell'ufficio scolastico regionale.

¹⁹ Con decreto n. 489 del 13 dicembre 2001 è stato emanato apposito regolamento riguardante un sistema di vigilanza e di monitoraggio per la concreta attuazione delle disposizioni in tema di obbligo scolastico; alla vigilanza sulla adempimento all'obbligo scolastico sono chiamati, ciascuno per la parte di competenza, il sindaco ed i dirigenti scolastici delle scuole di ogni ordine e grado statali.

²⁰ 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.

funzionamento delle istituzioni scolastiche ed il corretto svolgimento dei procedimenti amministrativi.

Per quanto attiene al monitoraggio del sistema informativo, è in corso la proroga del contratto scaduto nel marzo 2002 al fine di garantire la prosecuzione della medesima attività fino all'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.

La spesa complessiva prevista è di 113,9 miliardi, pari a 58.829,3 euro, così suddivisa per ciascuna fornitura:

- a) fornitura, messa a disposizione ed attuazione dell'infrastruttura tecnologica: 27 miliardi e 127 milioni, pari a 14.010,1 euro;
- b) gestione tecnico operativa dell'infrastruttura tecnologica: 30 miliardi e 716 milioni, pari a 15.863,4 euro;
- c) manutenzione migliorativa, adeguativi e correttiva: 12 miliardi e 785 milioni, pari a 6.602,9 euro;
- d) adeguamento all'euro: 1 miliardo e 636 milioni, pari a 844,9 milioni;
- e) servizi di assistenza: 41 miliardi e 645 milioni, pari a 21 507 euro.

E' in corso di espletamento²¹ 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.

4.5 Il personale.

4.5.1 I contratti collettivi di lavoro.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto scuola per l'anno 1998-2000, sottoscritto in data 3 maggio 1999, è stata prevista per il 2000 una ripartizione delle quote fisse (1.404 miliardi) e di quelle accessorie (1.319 miliardi), con capovolgimento del rapporto tradizionale a favore degli elementi accessori, e con superamento delle rigidità

²¹ 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.

preclusive a sviluppi di carriera, ed a possibili passaggi a compiti dirigenziali, sulla base di parametri meritocratici all'interno dei livelli economici e delle qualifiche funzionali.

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.

Nel contratto collettivo relativo al secondo biennio 2000-2001 del personale del comparto scuola, sottoscritto in data 15 marzo 2001, è prevista l'attribuzione al personale docente ed educativo di compensi accessori, articolati in tre fasce, a titolo di riconoscimento del ruolo determinante dei docenti per sostenere il miglioramento del servizio scolastico.

Nella sequenza contrattuale sottoscritta in data 18 ottobre 2000 si conferma l'applicazione dell'art. 24, comma 3, del CCNL del periodo 1998-2001, riguardante le modalità organizzative per l'esercizio della funzione docente e l'articolazione dell'orario di insegnamento adottato dalle istituzioni scolastiche nell'autonomia progettuale ed in coerenza con gli obiettivi definiti dal piano dell'offerta formativa.

Le Sezioni Riunite della Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi relativi ai due bienni economici 1998-1999 e 2000-2001²², hanno preso atto che i predetti incrementi retributivi erano strettamente correlati al processo di riforma della scuola, della stretta correlazione tra le previsioni contrattuali ed il complesso quadro normativo volto ad una riorganizzazione ed al miglioramento del sistema scolastico, nonché dell'esigenza di adeguamento delle retribuzioni ai livelli europei. Il comparto scuola è uno di quelli nei quali la crescita della retribuzione avviene automaticamente per anzianità e non già per una progressione di carriera legata almeno in parte ad obiettive valutazioni dell'impegno individuale, diversamente da quanto avviene in altri Paesi dell'Unione Europea²³.

Con accordo sottoscritto in data 14 marzo 2001 è stata prevista l'istituzione di un fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola (con contratto a tempo indeterminato, con contratto part-time indeterminato, con contratto a tempo determinato di durata non inferiore a tre mesi continuativi), con diritto alle prestazioni pensionistiche complementari per compimento dell'età pensionabile o per anzianità comunque non inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia.

Per quanto riguarda il personale ATA, già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999 n. 124, in data 20 luglio 2000 è

²² Deliberazione n. 23 del 24 maggio 1999 e n. 26 del 9 marzo 2001.

²³ Vedasi sul punto più ampiamente la relazione delle Sezioni Riunite per il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000, prevista dall'art.60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 (capitolo 5- il personale della scuola), 149 ss.

stato sottoscritto l'accordo secondo il quale ha trovato applicazione per il predetto personale, il contratto collettivo nazionale di lavoro della scuola del 26 maggio 1999, comprensivo del trattamento accessorio; è stato anche previsto l'inquadramento nella progressione economica per posizioni stipendiali delle corrispondenti qualifiche professionali del comparto scuola. Si è così conclusa la complessa vicenda relativa al passaggio ed all'inquadramento nel comparto scuola del personale ATA, in precedenza alle dipendenze degli enti locali; tale personale, pur svolgendo la propria attività lavorativa nelle istituzioni scolastiche e in rapporto di dipendenza gerarchica dei presidi e dei direttori degli istituti era in parte a carico dei comuni e delle province, con il verificarsi, nel corso degli anni, di una consistente diversificazione economica e normativa a seguito della differente dinamica dei comparti di appartenenza. L'operazione di trasferimento che avrebbe dovuto avvenire a costo zero ha comportato invece un aggravio aggiuntivo in termini finanziari valutabile in circa 242 miliardi; le Sezioni Riunite della Corte in sede di esame del contratto collettivo riguardante la creazione di nuovi profili professionali per il trasferimento degli insegnanti tecnico-pratici²⁴, nell'esprimere certificazione negativa, hanno evidenziato l'inadeguatezza delle risorse trasferite dagli enti locali per coprire gli oneri connessi al trasferimento ed hanno rappresentato l'esigenza di essere informate sulle misure adottate per assicurare la copertura dell'intera operazione.

Per i dirigenti scolastici la retribuzione dei capi di istituto è stata strutturata nell'ultimo contratto collettivo in vigore (contratto relativo al periodo 1998-2001 e parte economica 1998-1999) in modo da prefigurare nel contratto collettivo del nuovo comparto una tipica retribuzione dirigenziale, suddivisa in stipendio base, indennità di posizione e di risultato; occorre tenere presente che i nuovi compiti di tipo manageriale vengono a sovrapporsi a quelli tradizionali di coordinamento della didattica e della ricerca e di predisposizione del piano di offerta formativa²⁵.

Per il personale delle scuole italiane all'estero è stato sottoscritto in data 5 luglio 2001 un contratto collettivo diretto a dare attuazione al criterio della selettività professionale ed a quello dell'alternanza, con la previsione di apposite graduatorie per la destinazione all'estero.

Il contratto collettivo relativo al personale delle Accademie e dei Conservatori è stato sottoscritto in data 18 ottobre 2001, che demanda a sua volta la contrattazione integrativa per ciascuna istituzione accademica.

²⁴ Deliberazione n. 60 del 22 novembre 2001

²⁵ L'attribuzione a tale personale con effetto retroattivo della qualifica dirigenziale a far data dal 1 settembre 2000 dovrebbe comportare un notevole incremento dei dirigenti di seconda fascia del settore statale.