

La disciplina sperimentale del telelavoro, domiciliare o a distanza, per il personale amministrativo del comparto scuola è stata recepita nell'accordo sottoscritto in data 18 ottobre 2001; tale disciplina è diretta ad introdurre elementi di flessibilità nei rapporti di lavoro, con benefici di carattere sociale ed individuale.

4.5.2 La gestione del personale.

Alla data del 31 dicembre 2000 il personale appartenente al comparto scuola, secondo i dati desunti dal conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, ammonta a 921.667 unità di ruolo e 208.874 con rapporto di lavoro a tempo parziale, per un totale di 1.130.541 addetti (+132.386 unità rispetto al 1999), principalmente dovuto al passaggio di unità di personale ATA in precedenza alle dipendenze degli enti locali. L'incidenza del personale del comparto scuola rispetto al totale dei dipendenti statali è stata pari al 55,3%; l'incidenza media nel triennio precedente era stata del 51,3%.

In diminuzione il numero dei docenti di ruolo (-15.634 rispetto al 1999) ed in aumento quello dei docenti con rapporto a termine (+36.493).

Complesse e lunghe, e con il verificarsi di situazioni che hanno dato luogo a contenzioso, sono state le procedure per l'immissione in ruolo dei vincitori dell'ultimo concorso bandito per il personale docente di ruolo della scuola secondaria di ogni ordine e grado (circa 35.000 docenti e 10.000 amministrativi).

La lunghezza dei tempi delle procedure di reclutamento e l'inadeguatezza di far fronte alle fisiologiche esigenze di ricambio del personale docente di ruolo richiedono una revisione delle modalità di assunzione dei docenti nel più generale disegno di riforma della scuola.

Appare eccessivo il numero dei supplenti, anche in rapporto al personale docente di ruolo, tenuto conto che la riduzione del loro numero, anche a seguito delle sistemazioni in ruolo a seguito delle procedure concorsuali, viene indicato come obiettivo prioritario di provvedimenti legislativi riguardanti il settore scolastico e che prevedono economie di spesa per supplenze di difficile realizzazione; il meccanismo che determina l'esigenza di ricorrere al personale supplente non sembra essere stato modificato in modo sostanziale dalle diverse disposizioni intervenute nel corso degli anni e la sua difficile governabilità è riscontrabile dal verificarsi di rilevanti e frequenti eccedenze di pagamento riferibili a tali spese.

Secondo dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, il tasso di copertura dell'organico è sceso nel 2000 dal 96% al 91%, con riferimento al personale complessivamente appartenente alla categoria dei docenti e degli ATA; in aumento l'indice di copertura relativo

agli organici del personale direttivo in conseguenza della riaggregazione di strutture, con diminuzione di posti di funzione, nel processo di riorganizzazione in atto.

Secondo dati dell'OCSE, relativi alle retribuzioni dei docenti nell'Unione Europea, quelle relative ai docenti italiani si attestano per tutti i cicli al di sotto della media europea; nel confronto con i dati relativi agli altri Paesi occorre prendere in considerazione una serie di variabili, quali il diverso impegno richiesto, l'orario di lavoro, le responsabilità, la tipologia delle attività svolte al di là della didattica, i titoli di studio richiesti per l'accesso e le possibili aspettative di carriera.

Da un'analisi più approfondita, risulta un divario più contenuto con riferimento alla retribuzione iniziale (-9% per la scuola primaria, -5,5% per la secondaria di primo ciclo, -11,50% per quella di secondo ciclo), e che diventa sempre più evidente con il progredire dell'anzianità del personale e della retribuzione (-18,2% per la scuola primaria, -17,4% per quella di primo ciclo, e -21,9% per quella secondaria, considerate le retribuzioni a fine carriera); risulta pertanto evidente una progressione economica non in linea con il trend europeo.

In generale, nei diversi Paesi europei sono necessari in media 27 anni per raggiungere la massima posizione economica conseguibile sulla base esclusivamente dell'anzianità di servizio; in Italia, il sistema degli scatti consente incrementi retributivi fino al 35° anno di anzianità, tenuto conto dell'attuale tempistica sessennale degli scatti.

4.5.3 Il personale docente.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche, che al 31 dicembre 2000 era pari a 1.095.466, al 31 dicembre 2001 è stato di 1.100.053, con un aumento di 4.587 unità.

Il numero ora indicato è tratto da documenti ufficiali dell'Amministrazione ed è illustrato nel seguente quadro riepilogativo delle presenze in servizio.

PERSONALE	UNITA'		VARIAZIONE
	<i>2000-2001</i>	<i>2001-2002</i>	<i>V.A.</i>
Direttivi	9.838	9.333	-505
Docenti	706.493	736.134	+29.641
A.T.A.	194.927	196.010	+1.083
<i>Totale personale di ruolo</i>	<i>911.258</i>	<i>941.477</i>	<i>+30.219</i>
Docenti non di ruolo	117.685	96.915	-20.770
ATA non di ruolo	66.523	61.661	-4.862
<i>Totale personale non di ruolo</i>	<i>184.208</i>	<i>158.576</i>	<i>-25.632</i>
TOTALE	1.095.466	1.100.053	+4.587

Il personale non di ruolo rappresenta circa il 14% del totale del personale, con una diminuzione rispetto al 2000 (16,8%) conseguenziale soprattutto al decremento del personale non di ruolo.

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 un aumento del personale di ruolo.

Il numero del personale docente ha risentito dell'azione di razionalizzazione determinata dall'Amministrazione scolastica in conseguenza di vincoli od orientamenti legislativi.

Nel triennio 1998-2000 i docenti sono aumentati complessivamente di quasi 25.600 unità, ripartendosi tuttavia in modo non omogeneo sul territorio nazionale. In effetti circa 14.600 di questi sono andati nelle aree del Nord, mentre solamente 6.600 nel Sud e nelle Isole.

Su un totale di quasi 816 mila docenti in servizio nel 2000/2001 l'incremento registrato rappresenta circa il 3% del totale complessivo. Se si considera che la previsione legislativa contenuta nelle leggi finanziarie era di ridurre del 3% l'organico del personale, si può rilevare che tale obiettivo non solo non è stato complessivamente raggiunto, ma ha trovato un risultato di incremento anziché di diminuzione.

Variazione numero docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	materna	elementare	media	secondaria II grado	diff. 98-2000 v.a.
Nord Ovest	1.266	2.350	786	4.194	8.596
Nord Est	814	1.868	611	2.734	6.027
Centro	795	929	-193	2.756	4.287
Sud	648	-915	-955	4.687	3.465
Isole	753	-159	-328	2.952	3.218
Totale nazionale	4.276	4.073	-79	17.323	25.593

Il rapporto alunni/docenti costituisce un interessante indicatore di attuazione e di risultato, soprattutto in ordine alle azioni dell'Amministrazione per l'attuazione degli obiettivi legislativi di razionalizzazione.

Ai dati rilevati per ciascun settore nelle pagine precedenti aggiungiamo la situazione di sintesi per l'intero sistema scolastico nel triennio 1998-2000.

Se si comprendono tutti i settori scolastici dalla scuola materna alla secondaria di II grado, il rapporto medio nazionale nel 2000/2001 è stato di 9,3 alunni per docente, con una

situazione minima del nord che si è attestato tra l'8,8 e l'8,9 alunni per docente e quella meridionale dove il rapporto è stato di 9,7 alunni per insegnante.

Se si pone attenzione all'andamento del rapporto nel triennio considerato, si può rilevare come in ogni area del Paese vi sia stato un abbassamento del rapporto che alla fine, nella media nazionale, è passato da 9,5 alunni/docente a 9,3.

Rapporto medio complessivo alunni/docenti nel triennio 1998/1999 - 2000/2001

Aree geografiche	alunni			docenti			rapporto alunni/docenti		
	98/99	99/00	00/01	98/99	99/00	00/01	98/99	99/00	00/01
Nord Ovest	1.578.452	1.593.917	1.610.581	171.419	173.276	180.015	9,2	9,2	8,9
Nord Est	1.015.264	1.021.648	1.036.330	112.230	113.479	118.257	9,0	9,0	8,8
Centro	1.626.266	1.625.290	1.631.377	171.810	172.094	176.097	9,5	9,4	9,3
Sud	2.203.573	2.189.017	2.178.470	220.584	219.759	224.049	10,0	10,0	9,7
Isole	1.116.628	1.112.360	1.105.022	114.256	114.864	117.474	9,8	9,7	9,4
Totale nazionale	7.540.183	7.542.232	7.561.780	790.299	793.472	815.892	9,5	9,5	9,3

5. La valutazione del sistema dell'istruzione.

La valutazione del sistema scolastico ha assunto rilevante importanza nel quadro dell'avviata riforma degli ordinamenti in relazione alle esigenze di misurazione degli aspetti qualitativi dell'istruzione, degli effetti finanziari, dei processi che determinano il profitto finale della scuola.

La valutazione è importante anche per rilevare gli effetti della diversificazione delle offerte formative sulle esigenze degli utenti del sistema, studenti e famiglie, nonché sulle possibilità di integrazioni tra le diverse componenti del medesimo sistema.

L'esigenza di valutare la produttività e l'efficacia del sistema scolastico in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese ha portato organismi specializzati come l'ISTAT allo sviluppo di analisi sui punti critici nel sistema dell'istruzione nel rapporto per l'anno 2001 ed a seguire con attenzione le recenti trasformazioni avviate con la riforma ancora in corso di assestamento.

Lo stesso Ministero ha istituito un centro specializzato (Istituto Nazionale per la Valutazione) per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale; per lo studio delle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica, con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa; per la conduzione di attività di valutazione dell'utenza; per la fornitura di supporto ed assistenza tecnica all'Amministrazione per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione e supporto alle singole istituzioni

scolastiche; per la valutazione degli effetti degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola; per la valutazione degli esiti dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale; per la partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi dell'innovazione organizzativa e didattica.

Il grado di soddisfazione dell'utente costituisce uno dei parametri essenziali di verifica della qualità del servizio scolastico, dell'ambiente educativo, del contesto sociale di riferimento e delle caratteristiche del processo organizzativo e didattico ambiti specifici di valutazione diretti ad individuare parametri e criteri di classificazione dei contesti territoriali e delle singole unità scolastiche.

Secondo le risultanze di un'indagine svolta nel 2001 dall'ISTAT su dati del Ministero concernente la valutazione della qualità dell'istruzione negli istituti scolastici secondo le opinioni dei docenti, studenti e genitori per tipo di scuola è stato raccolto un giudizio complessivamente positivo del proprio istituto scolastico, soprattutto per le scuole materne ed elementari. Genitori e docenti hanno attribuito valutazioni di qualità decrescenti al crescere dell'ordine di scuola fino alla scuola secondaria inferiore; per le scuole secondarie superiori vi è stato un maggiore apprezzamento per i licei e per gli istituti tecnici rispetto a quelli professionali.

I genitori esprimono una valutazione complessivamente buona della scuola frequentata dai figli: il 53% fornisce un giudizio molto buono sulla qualità dell'istruzione loro impartita nell'istituto, il 33% giudica sufficiente la qualità stessa e solo l'8% del totale fornisce un giudizio esplicitamente negativo²⁶. Quasi la metà dei docenti si ritiene molto soddisfatta del proprio lavoro ed un ulteriore 41% esprime un giudizio positivo; il grado di soddisfazione è tuttavia in rapporto inverso con l'ordine di scuola, risultando più elevato tra i docenti delle scuole materne e delle elementari e più basso per quelli delle scuole secondarie inferiori (43%) e delle scuole secondarie superiori (40%). Il livello di soddisfazione più basso si è rilevato negli istituti professionali (34%) e tra i docenti di sesso femminile (91%) rispetto agli uomini (82%)²⁷.

²⁶E' da osservare che, secondo le risultanze delle interviste effettuate per la ricerca, i genitori fortemente presenti nella vita scolastica dei figli, nei rapporti con gli insegnanti e nell'attività di studio a casa, ritengono che le famiglie devono avere maggiore peso nella definizione dei percorsi formativi dei figli, anche per i programmi, i docenti e gli orari di scuola.

²⁷Gli aspetti di lavoro maggiormente apprezzati dagli insegnanti sono quelli di tipo relazionale o comunicativo, quale il rapporto con gli studenti (88% nel totale; l'85,7% per i docenti delle scuole secondarie superiori ed il 90% per gli insegnanti delle scuole elementari); la passione per l'insegnamento viene indicata da quasi un quarto degli intervistati (in misura maggiore dai docenti delle scuole secondarie superiori).

I motivi di insoddisfazione sono frammentati e si riferiscono per lo più ad a profili organizzativi connessi all'insegnamento ed economici legati alla retribuzione; le critiche verso l'eccesso di burocrazia diminuiscono progressivamente passando dal Nord (31%), al Centro (28%) ed al Sud (17%). Per gli insegnanti del Mezzogiorno vi è inadeguatezza delle strutture scolastiche (33% contro il 22% del Nord) e lo scarso interesse dimostrato dagli studenti (11% contro il 5% del Nord). L'elemento più negativo della propria professione è rappresentato per i docenti

L'atteggiamento molto positivo dei docenti rispetto al loro lavoro si riflette in una forte considerazione verso i momenti di formazione; difatti, circa il 70% degli insegnanti è convinto dell'utilità dei corsi di aggiornamento e circa il 60% del totale ha partecipato ad almeno un corso nell'ultimo anno.

Oltre il 70% dei docenti ritiene adeguata la preparazione ricevuta in termini di contenuti della specifica disciplina, ma meno della metà di loro (41%) giudica adeguata la preparazione avuta rispetto alla didattica. La maggioranza dei docenti (55%) propone di inserire la didattica tra le materie sulle quali ritiene utile sviluppare futuri corsi di aggiornamento; maggiore sensibilità per tale aspetto per gli insegnanti dei licei (66%) e minore per quelli delle scuole elementari (43%).

Anche gli studenti esprimono un giudizio abbastanza buono sulla qualità dell'istruzione erogata dall'istituto che frequentano; più in dettaglio, descrivono un quadro non particolarmente caratterizzato da elementi di eccellenza né di forte disagio, ma contrassegnato da un atteggiamento generalmente equilibrato, più critico verso la componente didattica e strutturale (54,2%) e più positivo verso l'aspetto relazionale. L'aspetto di gran lunga più apprezzato dagli studenti è il rapporto con i compagni (58%); la componente di socialità tra i ragazzi ha un ruolo molto importante nel costruire un atteggiamento positivo verso la scuola. Circa il 20% degli studenti è soddisfatto del rapporto con gli insegnanti²⁸.

La scuola ed i suoi utenti²⁹ 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.

L'esigenza di introdurre sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Certamente la crisi dell'occupazione è stato fattore decisivo per

delle superiori dalla scarsa remunerazione, mentre gli insegnanti delle scuole elementari hanno maggiori problemi riguardanti gli aspetti relazionali con i colleghi.

²⁸ La maggioranza degli studenti intervistati (53%) avverte l'esigenza di un forte collegamento tra i diversi cicli scolastici anche con riferimento al passaggio agli studi universitari, ritenendo adeguata l'attuale organizzazione della scuola superiore in un biennio seguito da un triennio; circa il 46% del totale si dichiara favorevole ad un eventuale articolazione della scuola superiore in due bienni seguiti da un anno gestito insieme all'università.

²⁹ Non mancano tuttavia distinzioni: contrari a tale proposta gli studenti degli istituti tecnici e professionali, mentre favorevoli sono gli studenti di licei, istituti d'arte ed altri tipi di istituto, verosimilmente più propensi a proseguire negli studi universitari.

valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

6. Indicatori di risultato.

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

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

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

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

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

Il crescente interesse per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, alimenta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico ed in particolare all'individuazione di parametri idonei alla misurazione dei risultati del sistema dell'istruzione.

I risultati oggetto di misurazione 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.

Occorre considerare che la valutazione dei risultati richiede una delicata attività di interpretazione dei dati raccolti secondo un giudizio di valore che ha immediati riflessi di carattere operativo.

Basti pensare in proposito ad uno specifico intervento scolastico messo in atto in talune zone geografiche del Paese, a partire dall'anno scolastico 1999/2000 per effetto del contratto

nazionale della scuola (CCNL 26.5.1999 e CCNL 31.8.1999), con l'obiettivo di prevenire e combattere la dispersione scolastica in aree sociali a forte rischio di devianza giovanile, per capire come fattori esterni al sistema possono condizionarne l'azione.

La valutazione educativa non si esaurisce nella verifica dei risultati degli alunni, ma si allarga all'esame del processo educativo con analisi delle caratteristiche organizzative della scuola e dell'insegnamento, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa. Si tratta di un processo dinamico a lungo termine, strutturato a diversi livelli, nel quale confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Possiamo ritenere che indicatori di risultato siano quelli che registrano i livelli di successo (e di insuccesso) della popolazione scolastica, individuabili, per l'aspetto quantitativo, nell'area della cosiddetta "mortalità scolastica" (dispersione scolastica, evasione dell'obbligo, grave frequenza saltuaria, abbandoni, ecc.) e, per l'aspetto qualitativo, riferibili alle ripetenze e ai livelli oggettivi di giudizio finale al termine dei corsi di studio.

Il successo scolastico comunque costituisce il principale indicatore di risultato del sistema di istruzione, ma la sua misurabilità (livelli, persistenza, efficacia e durata) è particolarmente complessa e demandata ad organismi specializzati.

Vengono qui di seguito esposti alcuni indici numerici che risultano descrittivi della qualità del servizio scolastico offerto riferiti all'anno scolastico 2000- 2001; tali indicatori rilevati non possono dar conto di tutta la "produttività" del sistema e, nel contempo, non possono diventare strumento di valutazione del sistema stesso se non all'interno dei contesti di riferimento e della programmazione complessiva dell'azione educativa.

Tali indici possono così riassumersi:

6.1 I tassi di ripetenza nella scuola elementare e nella scuola secondaria di primo grado.

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

**TASSI DI RIPETENZA SCUOLA ELEMENTARE STATALE
ANNO SCOLASTICO 2000-01**

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

**TASSI DI RIPETENZA/PLURIRIPETENZA SCUOLA SCUOLA MEDIA STATALE
ANNO SCOLASTICO 2000-01**

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

**TASSI DI RIPETENZA SCUOLA SECONDARIA II GRADO STATALE
ANNO SCOLASTICO 2000-01**

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

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

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

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

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

Raffrontando l'andamento del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999- 2000 si rilevano scarti minimi nell'anno scolastico 2000-2001, con lievissimi aumenti nelle prime classi ed altrettanto lievissime diminuzioni nelle terze, quarte e quinte classi.

Se nella scuola elementare il fenomeno della ripetenza è molto contenuto ed in ulteriore flessione, nella scuola media invece, pur anch'esso in lieve flessione, assume valori molto più

rilevanti. Trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di scuola dell'obbligo non si può non rilevare come il dato nel suo complesso e nella sua incidenza negativa debba costituire per il sistema scolastico una ragione di riflessione e di analisi sulle proprie finalità istituzionali e formative.

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

Da un raffronto del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999-2000 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,81% delle prime, a quella dello 0,30% delle seconde ed a quella dello 0,12% delle terze classi.

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

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

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

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

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

Raffrontando il tasso di ripetenza a quello di pluripetenza si rileva una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluripetenti dal sistema scolastico.

6.2 Il tasso di dispersione scolastica.

Con dispersione scolastica si intende l'insieme dei fattori che prolungano o interrompono il normale percorso scolastico, contribuendo ad una scarsa efficienza del sistema scolastico.

Gli insuccessi scolastici, specie se reiterati, contribuiscono all'allontanamento dei giovani dalla scuola, soprattutto in contesti particolarmente problematici dal punto di vista culturale ed economico, se non addirittura da situazioni di marginalità sociale.

Secondo dati del rapporto dell'ISTAT per il 2001, il sistema scolastico italiano è caratterizzato da un elevato tasso di dispersione concentrato, pressoché esclusivamente, nella scuola secondaria superiore e che tuttavia è in diminuzione nel corso degli ultimi anni. I tradizionali meccanismi di recupero, quali corsi serali, corsi di orientamento, corsi di recupero, possibilità di sostenere gli esami come candidati esterni, non sembrano averlo ridotto in modo significativo; contribuisce all'uscita definitiva dei giovani dal sistema scolastico l'attuale articolazione del sistema scolastico e formativo che non offre valide alternative a coloro che non superano il processo di selezione.

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

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

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

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

6.3 Il tasso di scolarizzazione per età e titolo di studio.

Secondo i risultati di una rilevazione del Ministero circa il tasso di scolarizzazione, vi è stato nel triennio 1998-2001 un incremento dal 57,94% dell'anno scolastico 1998-1999 al 59,64% del 2000-2001, con una variazione in aumento dello 0,54% rispetto all'anno precedente (59,10%).

Tale tasso consente di misurare il contesto dell'insegnamento con rilevazione dei livelli culturali della popolazione giovanile; le basse medie rilevate denotano le difficoltà incontrate negli anni dello sviluppo del processo di scolarizzazione.

La conoscenza di tale andamento è essenziale ai fini delle iniziative dirette all'elevamento dell'obbligo scolastico, introdotto dalla legge n. 9 del 1999 come prima risposta all'esigenza di accrescimento culturale e di valorizzazione del capitale umano, avvicinando il sistema scolastico italiano agli standard europei.

Il settore dell'infanzia che organizza il servizio per bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni non è "leggibile" con indicatori che ne registrino il successo scolastico o la dispersione. Peraltro l'efficacia educativa delle istituzioni scolastiche dell'infanzia ha una diretta ricaduta sul livello successivo dell'istruzione (scuola primaria) soprattutto se sorretta da misure di accompagnamento (continuità educativa, progetti a scavalco, interazione didattica, ecc.), ma non si dispone attualmente di risultati di tale interazione.

La scuola dell'infanzia si è diffusa gradualmente nell'intero Paese assumendo sempre più i connotati di un vero e proprio sottosistema dell'istruzione con una sua autonoma configurazione pedagogica e organizzativa.

La legge di riforma dei cicli scolastici (n. 30 del 2000) ne riconosce pienamente autonomia e unitarietà didattica e pedagogica e ne assicura la generalizzazione sull'intero territorio nazionale.

Il principale indicatore di risultato del settore, proprio alla luce del solenne impegno al potenziamento e alla diffusione di questo servizio educativo per l'infanzia, è il tasso di scolarizzazione raggiunto, cioè la percentuale di bambini frequentanti questa scuola rispetto alla totalità dei bambini in età 3-5 anni.

Va precisato tuttavia che il tasso di cui si dispone è relativo solamente alle scuole statali e non dà conto quindi della situazione di bambini iscritti in scuole dell'infanzia non statali (private e pubbliche). La parzialità del dato non consente quindi di misurare complessivamente la situazione di scolarizzazione di tutta l'infanzia fra i 3 e i 5 anni (attestata sul 94-95% di tasso di scolarizzazione complessivo).

Consente tuttavia di rilevare la domanda di servizio nei confronti della scuola statale e di misurarne la capacità di risposta di offerta.

Nelle scuole statali dell'infanzia il tasso di scolarizzazione nel triennio 1997-1999 è passato dal 56,25% al 59,10% con una costante di incremento che viene registrata ormai da anni.

Se si considera che l'andamento della natalità del nostro Paese è complessivamente stabilizzato negli ultimi anni, dopo un consistente precedente decremento, si può ragionevolmente ritenere che, a sostanziale invarianza quantitativa della popolazione considerata, l'aumento del tasso di scolarizzazione registrato nel settore statale denoti anche un

espansione del settore a parziale svantaggio dei settori non statali che dovrebbero registrare, nel migliore dei casi, una minore scolarizzazione di bambini.

Nella scuola secondaria superiore negli ultimi anni, secondo dati ISTAT, la quota di iscritti sulla popolazione scolastica della corrispondente età teorica è aumentata di quasi 13 punti percentuali, passando dal 70,8% dell'anno scolastico 1991-1992 all'83,6% del 1999-2000. Il differenziale tra iscritti e diplomati è diminuito nel corso del decennio; difatti, il tasso di iscrizione è aumentato di 5 punti percentuali (dall'88 al 93%) ed il tasso di conseguimento del diploma è cresciuto di 19 punti percentuali (dal 52 al 71%). Tuttavia, da tale dato risulta che il numero dei giovani che arrivano a completare con successo un corso di studi secondari è di gran lunga inferiore a quello degli iscritti al primo anno e che è ancora elevato il tasso di dispersione scolastica.

7. Indicatori di impatto.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste occupazionali, all'accresciuta attenzione all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Il crescente interesse per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, alimenta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico e nella misurazione vengono correlate 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.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico. Per l'anno 2001 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione dei cittadini extra- comunitari e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

7.1 Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il numero di personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel

corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
1998/1999	726.034	64.225	790.259	8,85	8,13
1999/2000	714.598	78.875	793.473	11,04	9,94
2000/2001	698.808	117.084	815.892	16,75	14,35

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica: "Le serie storiche delle principali grandezze del sistema scolastico statale"(1997/98-2000/01).

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo triennio si è avuta una diminuzione del numero del personale a tempo indeterminato di circa 28.000 unità e vi è stato invece un aumento di quasi 50.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è quasi raddoppiato nel corso del triennio, passando dall'8,13% al 14,35%, a dimostrazione di un aumento di formazione del precariato.

Docenti scuola materna.

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

Nel 2000-2001 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro ha superato l'11% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole materne statali.

Nelle aree del Nord il tasso ha raggiunto il 15%, mentre nelle aree meridionali ha oscillato tra il 9 ed il 10%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, passando nella media nazionale dal 5,6%

all'11%, facendo registrare nell'ultimo anno un incremento più accentuato (dal 7,6% all'11,1%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	6,5%	11,0%	14,7%
Nord Est	6,1%	11,0%	14,9%
Centro	5,6%	7,1%	10,2%
Sud	5,0%	5,5%	8,9%
Isole	5,4%	6,4%	9,9%
Totale nazionale	5,6%	7,6%	11,1%

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

I docenti con contratto a tempo indeterminato nel 1998/1999 erano 77.510; l'anno dopo 77.342 (168 in meno) e nell'anno di riferimento sono stati 75.965 (ulteriori 1.477 in meno).

Docenti scuola elementare.

L'elevato tasso di precariato è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2000/2001 tale tasso di precarietà del rapporto di lavoro è stato pari al 9,5% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole elementari.

La situazione tuttavia non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge tassi di precarietà tra il 12 e il 13%, mentre il Sud non raggiunge il 7%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, passando nella media nazionale dal 5,9% al 9,5%, facendo registrare nell'ultimo anno, analogamente a quanto rilevato per la scuola materna, un incremento più accentuato (dal 7,1% al 9,5%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	7,2%	9,9%	12,9%
Nord Est	6,9%	9,3%	12,1%
Centro	4,7%	5,2%	8,0%
Sud	5,3%	5,6%	6,9%
Isole	5,4%	5,7%	8,1%
Totale nazionale	5,9%	7,1%	9,5%

Con riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

I docenti con contratto a tempo indeterminato nel 1998/1999 erano 247.725; l'anno dopo 245.238 (2.487 in meno) e nell'anno di riferimento sono stati 241.792 (ulteriori 3.446 in meno).

Docenti scuola secondaria di primo grado.

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

La situazione è disomogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge alti tassi di precarietà tra il 17,5 e il 19%, mentre il Sud non raggiunge l'11%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, raddoppiando la media nazionale dal 7% a quasi il 15%, e facendo registrare nell'ultimo anno, analogamente a quanto rilevato per la scuola materna ed elementare, un incremento più accentuato (dall'8,8% al 14,9%).