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, 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 potrà ritenersi compatibile con lo sviluppo e la diffusione dei nuovi modelli scolastici sempre che sia accompagnata da adeguate risposte 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 il contenimento della relativa spesa è posto alla base della copertura dei piani di razionalizzazione della rete scolastica.

Il percorso di avvicinamento alla data di avvio della piena autonomia scolastica è stato facilitato dall'adozione di iniziative che hanno inciso anche indirettamente sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico, quali, la riorganizzazione dei percorsi didattici secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze e la realizzazione di compensazioni tra discipline ed attività previste dagli attuali programmi

La cornice ordinamentale poteva dirsi sostanzialmente completata con l'emanazione del regolamento n. 275/1999 che reca la disciplina completa per l'esercizio delle nuove funzioni da parte degli istituti scolastici, ma l'anno 2000 ha visto anche concludere il proprio iter due provvedimenti legislativi che recano caratteri di forte innovatività nell'ordinamento scolastico: la legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riordino dei cicli scolastici e la legge 10 marzo 2000 n. 62 sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e sull'istruzione.

La riorganizzazione dei curricola, la cui attuazione in anni diversificati si ripercuote sulla messa a regime della riforma che dovrebbe avvenire a partire dall'anno scolastico 2001- 2002, rappresenta una delle questioni cruciali sulle quali sarà chiamato a misurarsi il nuovo sistema autonomo della scuola primaria e secondaria.

La significativa rilevanza attribuita alla concreta attuazione di tale provvedimento legislativo è desumibile dalla previsione di uno specifico monitoraggio a cura del Ministro della pubblica istruzione, il quale deve riferirne alle Camere con relazione triennale.

L'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche richiede requisiti dimensionali idonei a garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione tenendo anche conto delle particolari situazioni territoriali o ambientali ed in relazione alla tipologia dei settori di istruzione.

Un ulteriore aspetto è costituito dalle previsioni degli articoli 66 e seguenti della legge n. 144/1999, che, in attuazione degli indirizzi del patto per l'occupazione e lo sviluppo, hanno disposto, in connessione con il settore scolastico, l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al 18° anno di età, la creazione del sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore, cui presiederà l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, la cui costituzione è prevista dall'articolo 88 del d.lgs. n. 300/1999.

Con riferimento al nuovo assetto dell'amministrazione periferica dello Stato, di cui al d.lgs. n. 300/1999, centrato sugli uffici territoriali del Governo, va ricordato che è previsto il mantenimento di una autonoma configurazione per gli organi periferici dell'amministrazione scolastica.

11.2 Autonomia universitaria.

Circa l'istruzione universitaria, in un'esposizione necessariamente di sintesi, si è indotti a concentrare l'attenzione su alcuni aspetti fondamentali, individuabili nell'evoluzione degli ordinamenti didattici, nelle iniziative di promozione della ricerca universitaria, nella programmazione e negli strumenti di provvista del sistema universitario, nel ruolo e negli esiti delle attività del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

Si sono realizzate tutte le condizioni di ordine normativo per il pieno esercizio dell'autonomia didattica da parte delle università.

Il regolamento, adottato con d.m. 3 novembre 1999, n. 509 – G.U. n. 2 del 4 gennaio 2000, ha determinato gli ambiti di esercizio dell'autonomia didattica degli atenei. Esso ha definito i criteri generali per l'ordinamento degli studi e stabilita la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università agli studenti che abbiano portato a termine i corsi: la laurea per i corsi triennali; la laurea specialistica per coloro che abbiano proseguito gli studi per ulteriore biennio; il diploma di specializzazione ed il dottorato di ricerca.

I corsi di studio caratterizzati dagli stessi contenuti formativi sono riuniti in classi individuate da decreti ministeriali. Sono determinate le modalità per la costituzione dei crediti formativi e definiti i requisiti di ammissione.

Ai decreti ministeriali è demandata l'individuazione degli obiettivi formativi qualificanti e delle attività formative caratterizzanti ciascuna classe. Le classi di laurea triennale sono state individuate con decreto 4 agosto 2000[4]. Il decreto 28 novembre 2000[5] ha determinato le classi delle lauree specialistiche.

A completamento dell'opera di definizione degli ordinamenti didattici il decreto 4 ottobre 2000 (S.O. GU n. 249 del 24 ottobre 2000) ha rideterminato e aggiornato i settori scientifico-disciplinari e definito le relative declaratorie.

Costituiscono principi tendenziali del nuovo ordinamento degli studi universitari la previsione che le lauree triennali consentono l'accesso alla generalità degli impieghi e delle professioni per le quali è richiesta una formazione universitaria e l'obbligo di non discriminare nell'accesso i laureati appartenenti alla stessa classe (equivalenza del valore legale del titolo).

Questi principi postulano comunque la revisione della disciplina degli accessi alle professioni come richiesto dalle leggi del 1999 n. 4 e n. 370[6]. Del resto l'accesso al mondo del lavoro costituirà verifica della validità dell'impianto complessivo della riforma e delle singole scelte effettuate.

11.3 Programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

In applicazione della disciplina dettata dal regolamento d.P.R. n. 25 del 1998, il Ministro ha indicato gli obiettivi per il triennio 1998-2000 ed individuato gli atenei e le facoltà sovraffollate e ripartito le disponibilità tra i diversi obiettivi:

- 40% destinato allo sviluppo della ricerca universitaria, al potenziamento dei servizi tecnologici e alla collaborazione interuniversitaria internazionale;
- 40% per il completamento dei precedenti piani di sviluppo, la riduzione degli squilibri territoriali, il decongestionamento dei mega-atenei, la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti della scuola;

[4] Pubblicato in S.O. GU n. 245 del 19 ottobre 2000.

[5] Pubblicato in S.O. G.U. n. 18 del 23 gennaio 2001.

[6] Il Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2001 ha approvato due regolamenti, sui quali si è espresso favorevolmente il Consiglio di Stato, che modificano ed integrano la disciplina in tema di requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio delle professioni di commercialista, di ragioniere e perito commerciale, di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo.

- 20% per l'innovazione didattica, il miglioramento dell'offerta formativa e l'integrazione con l'istruzione secondaria superiore (decreti 6 e 30 marzo 1998)[7].

Successivamente, il Ministro, a conclusione del procedimento di programmazione, ha individuato le iniziative da realizzare nel triennio, gli strumenti e le modalità attuative e ha definito i criteri di riparto delle risorse (decreto 21 giugno 1999)[8].

Il programma ha reso disponibili, per i tre anni 1998-2000, 410 mld ripartiti, tra le diverse finalizzazioni di spesa, come indicato nel seguente prospetto:

[7] Pubblicati nelle Gazzette Ufficiali, rispettivamente, n. 83 del 9 aprile 1998 e n. 109 del 13 maggio 1998.

[8] Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 27 ottobre 1999 e modificato dai decreti 13 gennaio 2000 in G.U. n. 272 del 21 novembre 2000 e 28 marzo 2000.

Programmazione triennale del sistema universitario per il 1998/2000 (D.M. 21 giugno 1999)

obiettivo (DM 6/3/1998)	articolo del decreto di programmazione		risorse nel triennio (miliardi di lire)						
	Numero	Oggetto	non consolidabili (h)	consolidabili (g)	importo complessivo (h+g)	1998	1999	2000	TOTALE
a	3	progetti di ricerca	56.000	0	56.000 0	16.000	20.000	20.000	56.000 0
	4	centri di eccellenza nella ricerca	30.000	0	30.000 0	0	10.000	20.000	30.000 0
b	5	informatizzazione e attività statistica	0	18.900	0 18.900	6.300	6.300	6.300	0 18.900
	6	sistemi tecnologici, informatici e di telecomunicazione	39.100	0	39.100 0	20.700	18.400	0	39.100 0
c	7	internazionalizzazione (commi 2 e 3)	19.000	0	19.000 0	0	0	19.000	19.000 0
		internazionalizzazione (comma 4)	1.000	0 0	1.000 0	0	0	1.000	1.000 0
d	8	attuazione del decreto leg.vo 8 maggio 1998 n.178 relativo alla trasformazione degli ISEF	4.000	6.000	4.000 6.000	0 0	2.000 3.000	2.000 3.000	4.000 6.000
	9	scuole di specializzazione per le professioni legali	5.500	5.000	5.500 5.000	0 0	0 0	5.500 5.000	5.500 5.000
	-	consolidamento dei piani precedenti	0	0	0 0				0 0
e	11	riduzione degli squilibri tra Centro-nord e Sud							0 0
		-comma 1, lettera a) (35%)	11.550	9.450	11.550 9.450	3.850 3.150	3.850 3.150	3.850 3.150	11.550 9.450
		-comma 1, lettera b) (20%)	6.600	5.400	6.600 5.400	2.200 1.800	2.200 1.800	2.200 1.800	6.600 5.400
		-comma 1, lettera c) ripartito (25%) (*)	5.270	5.880	5.270 5.880	1.090 1.960	2.090 1.960	2.090 1.960	5.270 5.880
		-comma 1, lettera c) ripartito	2.980	0,870	2.980 0,870	1.660 0,290	0,660 0,290	0,660 0,290	2.980 0,870
		-comma 1, lettera d) (20%)	6.600	5.400	6.600 5.400	2.200 1.800	2.200 1.800	2.200 1.800	6.600 5.400
f	13	decongestionamento degli atenei sovraffollati	0	60.000	0 60.000	20.000	20.000	20.000	0 60.000
g	14	formazione insegnanti: -corsi di laurea (comma 1)	5.000	7.000	5.000 7.000	1.000 0	2.000 3.500	2.000 3.500	5.000 7.000
		-scuole di specializzazione (comma 3)	5.000	6.500	5.000 6.500	0 0	3.000 0	2.000 6.500	5.000 6.500
h+i	15	autonomia didattica e integrazione dell'offerta formativa	15.000	0	15.000 0	10.000	5.000	0	15.000 0
(parte)	16	orientamento e tutorato: -comma 2, lettera a)	5.000	0	5.000 0	0	5.000	0	5.000 0
		-comma 2, lettera b)	10.000	0	10.000 0	0	0	10.000	10.000 0
h+i	17	adeguamento delle strutture e dei servizi per gli studenti	37.000	0	37.000 0	11.000	26.000	0	37.000 0
(parte)	18	insegnamento universitario a distanza (**): comma 2. Lettera a) - Università	4.691	0	4.691 0	1.667	1.933	1.091	4.691 0
		comma 2. Lettera b) - Consorzi	10.309	0	10.309 0	3.333	3.867	3.109	10.309 0
		Totale risorse disponibili	**279.600**	**130.400**	**410.000**	**110.000**	**150.000**	**150.000**	**410.000**
					delle quali già ripartite	110.000	140.000	69.500	319.500
					delle quali ancora da ripartire	0	10.000	80.500	90.500

(*) modificato dal D.M. 13 gennaio 2000, n. 9

(**) modificato dal D.M. 28 marzo 2000, n. 176

In occasione dell'esame del decreto 21 giugno 1999 la Corte ha riconosciuto la legittimità della scelta dell'Amministrazione di comprendere tra i destinatari delle risorse non consolidabili nel fondo per il finanziamento ordinario a partire dal 2001 le università non statali sulla base della considerazione che la programmazione è necessariamente riferita al sistema universitario nel suo complesso e che di esso fanno parte le università non statali legalmente riconosciute in quanto abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale (d.P.R. n. 312/1980 e legge n. 168/1989)[9].

Con decreto 29 dicembre 2000[10], a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione per il triennio 2001-2003, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse. La relazione, che ne illustra i contenuti, non reca alcuna informazione circa lo stato di attuazione della precedente programmazione. La mancanza di questa essenziale informazione è rimarcata nei pareri resi dal CUN, dalla CRUI e dal CNSU. I primi due organismi sottolineano anche l'assoluta insufficienza dei fondi per la ricerca, che non viene indicata come obiettivo prioritario, e per la didattica, soprattutto nel momento in cui le università sono chiamate alla riconversione degli ordinamenti didattici per favorire l'ampliamento della partecipazione dei giovani all'istruzione superiore.

In effetti, le posizioni espresse dagli organi rappresentativi del sistema universitario appaiono ragionevoli in quanto lo sforzo innovativo richiesto, per quanto riguarda la distribuzione delle risorse statali tra i vari obiettivi, risulta supportato in termini contenuti. Cosicché la riduzione del tasso di dispersione degli studenti e della divaricazione tra aree territoriali, l'ampliamento e qualificazione dell'offerta formativa, il decongestionamento dei mega-atenei, l'introduzione dei nuovi cicli didattici, l'avvio dei percorsi formativi di eccellenza ed il miglioramento del rapporto numerico docenti/studenti finiscono di triennio in triennio per rivelarsi obiettivi proclamati, ma non raggiunti.

Ciò è attestato, oltre che dalla assenza di qualsiasi notizia circa la realizzazione delle misure programmate, anche dal mancato rispetto dei tempi del procedimento.

A giugno 2001 risulta non completata l'erogazione agli atenei delle risorse del programma 1998-2000 e la individuazione delle iniziative da realizzare nel successivo triennio già iniziato e la determinazione dei criteri di riparto delle risorse costituiscono adempimenti tuttora non assolti.

Si pone quindi l'esigenza di una semplificazione e di uno snellimento della procedura di programmazione, della riconduzione ad essa della globalità dei finanziamenti pertinenti alle università (non è dato comprendere, ad esempio, perché le dotazioni relative all'edilizia ne siano tenute fuori), del rispetto dei tempi della sua definizione e di erogazione dei fondi.

La situazione si ricollega anche al ruolo e ai compiti che la normativa ha posto per il Comitato per la valutazione del sistema universitario. Essa, sovrabbondante e di cattiva redazione tecnica, affida al Comitato due compiti distinti:

a) monitorare e valutare il sistema universitario e le sue strutture;

b) fornire assistenza tecnica al Ministero nella conduzione dell'azione amministrativa.

Dalla produzione di rapporti elaborati si constata come il concorso alla determinazione dei contenuti dell'azione amministrativa del Ministero appare prevalente nell'attività del Comitato, con il risultato che le funzioni di valutazione ex post sono svolte solo in termini di costruzione delle metodologie di lavoro e di rilevazione dei dati[11].

---

[9] Sezione del Controllo, I collegio delibera n. 90 del 14 ottobre- 11 novembre 1999.

[10] Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2001.

[11] Osservatorio per la valutazione del sistema universitario- Programma di valutazione istituzionale delle università - Programma VIU – aprile 1999 – doc. 10/99;
Comitato nazionale – Primi risultati della rilevazione "Nuclei 2000" sul sistema universitario italiano (BOZZA) – 19 luglio 2000 – doc. 6/00;

Questo è l'esito della scelta adottata di affidare allo stesso organismo due compiti che, se sono accomunati dagli oggetti da trattare, divergono del tutto sotto il profilo funzionale.

Cosicché il Comitato finisce col configurarsi come struttura tecnica dell'apparato ministeriale piuttosto che organismo indipendente deputato alla valutazione del S.U.

Continuano a ritardare i rapporti di valutazione sulla qualità del servizio universitario fornito agli studenti e sull'efficacia dell'impiego delle risorse che lo Stato e la collettività nazionale rendono disponibili[12].

La legge finanziaria 2001 ha destinato allo sviluppo del sistema universitario 245 mld per ciascuno degli anni 2001-2002-2003 per un totale di 735 mld, segnando un incremento di circa il 56% rispetto alla dotazione del triennio precedente (410 mld).

Il decreto 29 dicembre 2000 ripartisce questa disponibilità tra gli obiettivi individuati secondo le seguenti quote percentuali:

- innovazione didattica 41,381% pari a 304 mld circa;
- alta formazione 25,966% pari a 190 mld circa;
- centri di eccellenza della ricerca 12,245% pari a 90 mld circa;
- riduzione degli squilibri territoriali 10, 204% pari a 76 mld circa;
- decongestionamento dei mega-atenei 10,204% pari a 75 mld circa.

A conclusione delle considerazioni svolte, si può notare come la situazione riscontrata si riporta a quanto segnalato nelle osservazioni di sintesi della relazione sul rendiconto MURST 1999. Le constatazioni attuali confermano che la prassi amministrativa della programmazione è affetta da un numero eccessivo di adempimenti che provoca ritardi e disfunzioni. La Corte auspica che Governo e Parlamento pongano attenzione a questo aspetto che, al di là della insufficienza delle risorse, toglie incisività e tempestività di realizzazione agli interventi decisi in sede politica.

12. Gli esiti delle politiche di monitoraggio e la valutazione del sistema universitario.

Nell'ambito dell'istruzione universitaria si è registrata nel corso del 1999 una diminuzione della capacità attrattiva del sistema accademico.

Secondo dati dell'ISTAT, del MURST e della Relazione sulla situazione economica del Paese gli iscritti ai corsi di laurea si assestano su 1.559.787 unità, registrando una variazione percentuale del –0,2% rispetto all'esercizio precedente.

IDEM – la valutazione del sistema universitario: "Ipotesi e prospettive" sulla base della legge 370/99 (Note per la discussione) – ottobre 2000 – doc 10/00.

[12] d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25 articolo 2, comma 8; legge 19 ottobre 1999, n. 370 articolo 2, comma 1.

1999

ISCRITTI	*Corsi di laurea*	*1.559.787*	
	Corsi di diploma	*112.254*	
Totale iscritti		**1.672.041**	
IMMATRICOLATI	*Corsi di laurea*	*246.131*	*= 88,43%*
	Agrario		2,2%
	Architettura		3,1%
	Chimico-farmaceutico		3,4%
	Economia-statistica		13,8%
	ISEF		1,7%
	Geo-biologia		4,8%
	Giurisprudenza		15,5%
	Ingegneria		11,6%
	Insegnamento		6,3%
	Lettere		9,9%
	Lingue		6,2%
	Medicina		3,4%
	Scienze politiche		11,0%
	Psicologia		4,2%
	Scienze		2,6%
IMMATRICOLATI	*Corsi di diploma*	*32.172*	*= 11,56*
Totale immatricolati		**278.303**	

Alla diminuzione degli studenti si accompagna l'incremento del numero dei laureati e dei diplomati; la combinazione dei due fenomeni, nonostante il costante incremento del numero di studenti fuori corso, incide sull'output generale del sistema universitario.

La distribuzione delle immatricolazioni per corsi di laurea appare diversificata, con la maggiore concentrazione nei corsi di giurisprudenza, ISEF, ingegneria e scienze politiche.

1999

LAUREATI	139.108	di cui	M	61.782	F	77.326
						di cui 1.582 stranieri
Diplomati (compresi ISEF)	13.184		M	5.526	F	7.658

ATENEI 78	di cui	ISEF	10
		privati	5
		confessionali	4
		per stranieri	2
		statali	57

Al calo della popolazione universitaria contribuisce anche l'elevata dispersione che caratterizza l'istruzione accademica, che, secondo dati forniti dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, sarebbe possibile ricondurre al fenomeno di aggiramento del numero chiuso di alcune facoltà ed indirizzi iscrivendosi e sostenendo con successo esami affini o "trasferibili" in altri corsi di laurea.

Le difficoltà riscontrate dalla popolazione studentesca emergono, oltre che dal tasso di abbandono, anche dalla ristretta percentuale di studenti in corso sugli studenti totali, che, secondo dati forniti dal medesimo Comitato, rappresentano circa il 55% dell'intera popolazione studentesca.

Ponendo a confronto i dati degli studenti rispetto a quelli dei docenti universitari emergono alcuni interessanti elementi.

I docenti universitari sono stati complessivamente 50.501, dei quali 48.391 nelle Università statali e 2.110 in quelle non statali.

A tale numero vanno aggiunti 14.001 docenti a contratto nelle Università statali e 3.115 unità in quelle non statali.

La maggiore consistenza di docenti è costituita dai ricercatori con 19.556 unità, quindi dai docenti associati con 18.032 unità ed infine dai docenti ordinari con 12.913 unità.

Il numero medio di studenti per docente è pari a 32,7 nelle Università statali e di 47,5 in quelle non statali.

Per quanto riguarda il personale tecnico amministrativo delle Università al 1 gennaio 2000 è stato pari a 48.927 unità.

Docenti universitari 1° gennaio 2000

Università statali

ORDINARI	12.493	di cui	M	11.038	F	1.455
Associati	17.427		M	12.802	F	4.625
Ricercatori	18.471		M	10.790	F	7.681
TOTALE Università statali	**48.391**		**M**	**34.630**	**F**	**13.761**

Università non statali

ORDINARI	420	Di cui	M	378	F	42
Associati	605		M	478	F	127
Ricercatori	1.085		M	683	F	402
TOTALE Università non statali	**2.110**		**M**	**1.539**	**F**	**571**
TOTALE GENERALE	**50.501**		**M**	**36.169**	**F**	**14.332**

TOTALE

ORDINARI	12.913
Associati	18.032
Ricercatori	19.556
Totale generale	**50.501**

Numero medio di studenti per docente	Università statali	32,7
	Università non statali	47,5
Docenti a contratto	Università statali	14.001
	Università non statali	3.115
Personale tecnico-amm.vo	48.927	1°gennaio 2000

13. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi e aspetti retributivi.

Le problematiche finora discusse trovano concreti elementi di riferimento ove si passi a verificare gli utenti dei servizi ed i termini della loro utilizzazione, gli operatori, le unità organizzative ed alcuni indicatori atti a misurare i servizi forniti ed i risultati conseguiti.

Ovviamente, questa verifica costituisce un approccio che, tenendo conto delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi, incontra difficoltà tecniche di esecuzione e di esaustività.

Un primo dato è fornito dalla spesa delle famiglie per consumi finali, dal quale si ricava che le famiglie destinano circa l'1% delle loro spese all'istruzione.

Nell'istruzione gli studenti e gli insegnanti risultano complessivamente in progressiva diminuzione. Nel 2000 gli alunni dalla scuola materna alla scuola secondaria superiore sono stati circa 8,4 milioni con un calo annuo dello 0,7–0,8%, secondo un andamento diversificato: in aumento gli alunni per la scuola secondaria superiore e per le accademie delle belle arti, e in diminuzione per la scuola materna e per quella dell'obbligo.

Gli studenti universitari, non disponibili tuttora i dati per il 2000, risultano diminuiti ancor di più, passando da 1.717.105 del 1998 a 1.672.041 del 1999, -1,8%.

Il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo aumenta, nel complesso, dello 0,3%; le variazioni più significative riguardano l'incremento degli stessi nelle scuole secondarie superiori (+1,6%) e materne (+2,6%), mentre si è avuta una diminuzione nelle scuole secondarie inferiori (-2,1%).

Il personale direttivo diminuisce nel complesso del 4%, anche in conseguenza della riduzione delle istituzioni scolastiche a seguito del d.P.R. n.233 del 18 giugno 1998, che ha apportato una profonda trasformazione delle tipologie di scuole, con l'istituzione degli istituti comprensivi, per la scuola materna, primaria e secondaria di primo grado, e per gli istituti di istruzione superiore, per le scuole secondarie di secondo grado.

Una variazione negativa si riscontra anche per i docenti di ruolo (-1,5%), mentre sono in aumento i docenti non di ruolo con incarico annuale (+43,7%).

Il personale delle università risulta composto da circa 50.000 professori delle tre fasce (ordinari, associati, ricercatori) e da 70.000 unità di personale tecnico e amministrativo..

Il costo del personale nella scuola ha determinato nel 1999 una spesa complessiva di oltre 57.000 mld, nelle università di circa 10.000 mld Il personale della scuola esprime circa il 53% della spesa per tutti i dipendenti statali ed il 27% di quella relativa a tutto il pubblico impiego, mentre la spesa per il personale universitario raggiunge il 5% circa,

Tali volumi di spesa nel confronto degli anni 1998-1999 risultano cresciuti, rispettivamente, dello 0,7 e del 5,5 %.

Le risorse statali assegnate per il funzionamento ordinario sono assorbite per oltre l'88% per le spese di personale .

14. Indicatori: misurazione dei servizi e rilevazione dei risultati.

La descrizione degli elementi costitutivi dei servizi costituenti l'area funzionale istruzione e ricerca acquista significato portando l'attenzione sugli esiti, sui risultati espressi dalla

erogazione: se ne ottiene una verifica delle condizioni di efficienza e di efficacia dell'azione esplicata degli apparati ad essi preposti.

Per i vari gradi di istruzione le rilevazioni indicano che nel 2000:

- la scuola elementare su circa 2,8 milioni di alunni ha prodotto circa 550.000 licenziati;
- la scuola media su circa 1,7 milioni di alunni ha prodotto circa 540.000 licenziati;
- la scuola secondaria superiore su circa 2,6 milioni di iscritti ha prodotto circa 430.000 maturi;
- le università su circa 1,6 milioni di iscritti, di cui circa 1 milione in corso, hanno prodotto circa 150.000 laureati o diplomati, di cui solo circa 20.000 sono riusciti a concludere gli studi entro la durata legale dei corsi (15%). I laureati costituiscono il 7,25% degli iscritti.

Il rapporto tra laureati e docenti è di 2,43; tra studenti e docenti è di 33,69.

Il successo professionale dei diplomati e laureati nelle università è espresso da questi dati:

Condizione occupazionale	Diplomati*	Laureati*
Occupati	82,7%	71,6%
Occupati dopo il diploma	58,4%	55,4%
Cerca lavoro	13,0%	21,9%
Non lavora e non cerca lavoro	4,3%	6,4%

** i dati riguardano diplomati del 1996 con riferimento alla condizione occupazionale 1999.*

** analogamente, ci si riferisce a laureati del 1995 ed alla condizione occupazionale 1998.*

Con esclusivo riferimento alle spese di personale il costo di uno studente universitario è di circa 11 milioni; il costo di un laureato è di 102 milioni[13].

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.

Basti pensare in proposito ad uno specifico intervento scolastico messo in atto in talune zone geografiche del Paese, a partire proprio 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.

Questa considerazione non vuole eludere l'importanza dei risultati e la necessità di perseguirne un miglioramento qualitativo ovvero considerare impossibile o inattendibile una ricerca di risultati complessivi che servano a leggere l'efficacia del servizio di istruzione offerto

[13] Elaborazione Corte dei conti: i dati sono ottenuti dividendo le risorse destinate alle retribuzioni del personale per il numero degli studenti iscritti e dei laureati: v. Corte dei conti – SS.RR Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997-1998.

dal sistema. Vuole solamente richiamare l'attenzione sul fatto che gli 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.

14.1 Le ripetenze.

Gli indicatori di risultato sono 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) si presenta complessa tenuto conto dei diversi condizionamenti anche di carattere sociale e culturale che su di esso influiscono.

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.

Relativamente all'anno scolastico 1999-2000 i ripetenti registrati ad inizio d'anno in tutte le classi rispetto agli iscritti del precedente anno 98-99 rappresentavano "solamente" lo 0,319%. Circa un terzo delle province italiane fa registrare un tasso di ripetenza al di sopra della media nazionale.

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.

Tasso di ripetenza per anno di corso – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
Italia	0,44%	0,36%	0,24%	0,22%	0,34%
Variazione su anno precedente di corso	-	- 0,08	- 0,12	- 0,02	+ 0,12

Il dato sembra fare emergere una difficoltà nel passaggio fra scuola dell'infanzia e scuola elementare con criticità nei processi di continuità tra i due settori.

Il fenomeno della ripetenza è in flessione nella scuola primaria.

In effetti, se si mettono a confronto i dati per anno di corso del 1999/2000 con quelli dell'anno precedente, si può rilevare la costante uniforme del decremento per tutti gli considerati.

Variazione del tasso di ripetenza per anno di corso 1998/1999 – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
a.s. 1998-99	0,48%	0,38%	0,26%	0,24%	0,38%
a.s. 1999/00	0,44%	0,36%	0,24%	0,22%	0,34%
Variazione su anno precedente	- 0,04	- 0,02	- 0,02	- 0,02	- 0,04

Nella scuola media inferiore il fenomeno della ripetenza, pur in lieve flessione, assume valori molto più rilevanti. Trattandosi, al pari della scuola primaria, di fascia 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 rilevato nel 1999/2000 quale rapporto percentuale tra iscritti ripetenti e alunni iscritti nel precedente anno scolastico è stato mediamente del 4,147%.

Come già riscontrato per la scuola primaria, anche nella scuola secondaria di I grado circa un terzo delle province italiane fa registrare un tasso di ripetenza al di sopra della media nazionale.

Le situazioni critiche sono per lo più rilevabili in aree omogenee, come, ad esempio, per le province sarde tutte e quattro collocate ai primi posti per il alto tasso di ripetenza. Seguono altre quattro province appartenenti ad una medesima regione, la Sicilia.

Se si considera che tutte le province siciliane hanno un tasso di ripetenza al di sopra della media nazionale, si può ipotizzare, rispetto alla situazione della scuola elementare, che tra le cause di questo insuccesso scolastico concorrano anche le condizioni sociali e culturali dei territori in cui si trovano le scuole interessate.

Una particolare attenzione merita l'esame del tasso di ripetenza nelle classi di passaggio; difatti il tasso di ripetenza nel 1° anno di corso è stato nel 1999/2000 del 5,70%, mentre nei due anni di corso successivi è risultato meno forte, con conseguente messa in evidenza della situazione particolare della classe di passaggio dalla elementare alla media.

Nel precedente anno 1998/1999 il tasso di ripetenza nell'ultimo anno di elementare (prima del passaggio) era stato dello 0,38%. Per la stessa popolazione scolastica l'anno dopo il tasso di ripetenza ha fatto un balzo di 5,32 punti in percentuale.

Il dato, quanto meno, rileva una frattura tra i due settori della scuola di base che chiama in causa aspetti ordinamentali, pedagogici, didattici e disciplinari dei due ordini di scuola.

L'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media può essere verificata nella sequenza valutativa degli alunni fra quinta elementare e prima media. Si tratta cioè di verificare se 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, nel senso che una preventiva selezione o una valutazione più rigorosa dei livelli di apprendimento acquisiti nella scuola elementare può contenere la ripetenza in prima media.

Per la verifica occorre mettere a confronto la graduatoria delle regioni relativamente al più alto tasso di ripetenza registrato in quinta classe nel 1998/1999 con la graduatoria dell'anno successivo per la prima media.

Dall'analisi dei dati tale ipotizzata compensazione, in base alla quale potrebbe verificarsi che ad alto tasso di ripetenza in 5.a classe elementare possa corrispondere l'anno dopo un abbassamento del tasso in 1.a media (e viceversa), nella quasi totalità delle regioni non si è verificata.

Tassi di ripetenze nelle classi di passaggio

Regioni	*Maggior tasso rip. cl. 5ª elem. a.s. 98/99*	*Regioni*	*Maggior tasso rip. cl. 1ª media a.s. 99/00*
Sardegna	0,89%	Sardegna	10,19%
Sicilia	0,75%	Sicilia	8,32%
Piemonte	0,47%	Campania	6,33%
Calabria	0,47%	Calabria	5,82%
Friuli Venezia G.	0,46%	Piemonte	5,81%
Lazio	0,40%	Basilicata	5,71%
Italia	0,38%	Italia	5,70%
Lombardia	0,34%	Lazio	5,53%
Toscana	0,33%	Abruzzo	5,34%
Campania	0,31%	Friuli Venezia G.	5,33%
Abruzzo	0,26%	Liguria	5,16%
Umbria	0,23%	Toscana	4,84%
Veneto	0,21%	Puglia	4,74%
Basilicata	0,21%	Lombardia	4,46%
Liguria	0,20%	Veneto	4,42%
Emilia Romagna	0,19%	Molise	4,29%
Marche	0,18%	Emilia Romagna	3,87%
Puglia	0,17%	Marche	3,59%
Molise	0,12%	Umbria	3,00%

Si può quindi ritenere, in linea di massima, che le ragioni del contrasto valutativo dipendano complessivamente dalla differenza di ordinamento dei due settori, dalle specificità pedagogiche e didattiche, dalla sostanziale mancanza di continuità.

Nelle rimanenti classi il tasso di ripetenza decresce dalla prima alla terza classe di scuola media.

Tasso di ripetenza per anno di corso – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno
Italia	5,70%	3,86%	2,84%
Variazione su precedente anno di corso	-	- 1,84	- 1,02

Se si fa un confronto fra l'andamento dei tassi di ripetenza per tutti gli anni di corso, sia nella scuola elementare sia nella scuola media, si rileva l'analogia della maggior incidenza del tasso sulle classi iniziali, anziché su quelle finali. Potremmo chiamarla "la crisi del passaggio".

Se infine si confronta nella scuola media l'andamento dei tassi di ripetenza negli ultimi due anni, come già avvenuto per la scuola elementare, si riscontra una sostanziale tendenza alla diminuzione delle ripetenze (con qualche eccezione per la terza media).

Variazione del tasso di ripetenza per anni di corso 1998/1999 – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno
a.s. 1998-99	5,92%	3,90%	2,76%
a.s. 1999/00	5,70%	3,86%	2,84%
Variazione su anno precedente	- 0,22	- 0,04	+ 0,0

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

Ovviamente sono le regioni che già avevano sia per l'elementare sia per la scuola media un elevato indice di ripetenza a far registrare un più incisivo tasso di pluriripetenza.

Il tasso medio nazionale di pluriripetenza nel 1° anno di corso della secondaria di I grado – alunni con più di una ripetenza a carico - è dello 0,80% e comprende anche alunni ripetenti al 1° anno di corso. Nel 1999/2000 il tassi di pluriripetenza nel 2° anno è aumentato, se pur lievemente (0,81%), mentre è diminuito nel terzo anno.

Variazione del tasso di pluriripetenza per anno di corso 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno
Italia	0,80%	0,81%	0,63%
Variazione su precedente anno di corso		+ 0,01	- 0,18

Se si esamina la variazione intervenuta nel corso del biennio 1998-1999 si può rilevare una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluriripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluriripetenti dal sistema scolastico.

Variazione del tasso di pluriripetenza per anni di corso 1998/1999 – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno
a.s. 1998-99	0,80%	0,73%	0,56%
a.s. 1999/00	0,80%	0,81%	0,63%
Variazione su anno precedente	0,00	+ 0,08	+ 0,07

Negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado prevalgono considerazioni di altra natura circa gli aspetti di valutazione e selezione degli alunni, anche se nel prossimo futuro la situazione, riferita alle prime classi che accoglieranno per l'ultimo anno gli alunni soggetti al nuovo obbligo scolastico, dovrà essere diversamente valutata.

Complessivamente nei cinque anni di corso dell'istruzione secondaria di II grado il tasso di ripetenza è stato del 7,082% per l'anno 1999/2000 (percentuale di iscritti ripetenti dell'anno 99/00 rispetto agli iscritti del precedente anno 1998/1999).

Anche per questo ordine di scuola le regioni con il più alto tasso di ripetenza sono la Sardegna (13,188%) e la Sicilia (7,998%).

Anche in questo ordine di scuola la maggior criticità si registra nel passaggio dall'ordine di scuola procedente con un tasso nel 1° anno di corso che sfiora il 9%.

14.2 Tasso di scolarizzazione.

Altri indicatori di risultato utilizzabili soprattutto nei settori scolastici non soggetti all'obbligo (scuola dell'infanzia e scuola secondaria di II grado dopo la prima classe) sono i tassi di scolarizzazione conseguiti.

Nel 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.

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.

Tasso di scolarizzazione nel triennio

	a.s. 97-98	*a.s. 98-99*	*a.s. 99-00*
Tasso di scolarizzazione	56,25%	57,94%	59,10%
Variazione anno precedente		+ 1,69	+ 1,16

Se si considera che l'andamento delle 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.

15. La gestione del personale: il contratto del 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 retribuzione per il personale della scuola e del 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), prevedendo 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, va ricondotto nel quadro più ampio del processo di riforma della scuola e della relativa riorganizzazione e riqualificazione dell'intero comparto.

Peraltro, a seguito di tale tornata contrattuale la predetta disciplina non ha trovato attuazione per quanto riguarda la 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.

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.

A sostegno 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 modificazione 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 scolastica, 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 avrebbe dovuto 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.

Va infine rilevato che i meccanismi previsti per l'assunzione di supplenze di cui alla legge 23 marzo 2001 n. 117 di conversione in legge del decreto legge 19 febbraio 2001, relative al personale docente della scuola, potrebbero comportare in un arco pluriennale maggiori oneri rispetto a quelli previsti 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.

16. Politiche culturali.

16.1 Il quadro funzionale.

L'intento di condurre una riflessione centrata sui profili funzionali dell'area delle politiche per la cultura conduce a constatare come esse, nello schema organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300/1999, siano affidate essenzialmente al Ministero per i beni e le attività culturali.

L'affermazione, che nell'insieme si rivela sostanzialmente valida, va comunque verificata alla luce di una sommaria analisi delle aree funzionali attribuite a quella Amministrazione e,