Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 2002-03

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	214.664	223.876	153.024	25.745	617.309
Seconda	182.776	186.679	119.906	20.976	510.337
Terza	168.961	184.956	108.758	18.454	481.129
Quarta	161.187	167.459	93.467	17.713	439.826
Quinta	153.664	155.134	73.047	12.129	393.974
Totale	**881.252**	**918.104**	**548.202**	**95.017**	**2.442.575**
%	*36,1*	*37,6*	*22,4*	*3,9*	*100,0*

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

Complessivamente la popolazione scolastica dei primi tre anni di corso nel 1998-99 rappresentava il 65,3 per cento del totale complessivo di studenti della secondaria di secondo grado; nel 2002-03 ha costituito il 65,9 per cento del totale.

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

Sono stati i licei classici, scientifici e magistrali ad avere il maggior incremento delle nuove leve scolastiche soggette all'obbligo; infatti, nel 2002-2003 hanno accolto il 35,2 per cento del totale degli studenti iscritti ai primi tre anni di corso di tutti i tipi di istituto, con un evidente recupero rispetto alla flessione registrata nei precedenti esercizi.

Lieve aumento anche per gli istituti professionali e leggera flessione per gli istituti tecnici.

A.S.	Classica, scientifica, magistrale	Tecnica	Professionale	Artistica	Totale
1998-99	35,3%	38,9%	21,8%	3,9%	100%
2002- 03	36,1%	37,6%	22,4%	3,9%	100%
Variazione	*+ 0,8%*	*- 1,3%*	*+ 0,6%*	-	

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

Si può trarre questa sintetica conclusione circa l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo: i nuovi studenti obbligati hanno preferito scegliere soprattutto gli istituti della classica, scientifica e magistrale che ha denotato una maggiore capacità di mantenimento nel prosieguo degli studi, rispetto agli istituti professionali e tecnici che hanno avuto all'interno una modesta capacità di continuazione agli studi.

7.3. Gli istituti comprensivi.

Meritano particolare attenzione gli istituti comprensivi, che costituiscono in una unica organizzazione diversi ordini di scuola, originariamente previsti per corrispondere a particolari esigenze del territorio (legge sulle comunità montane), poi ampliati nell'applicazione a seguito delle disposizioni previste nella legge n. 662 del 1996, e adottati infine come modello funzionale alla riforma del sistema scolastico per il 1° ciclo, anche in relazione ad esigenze di flessibilità organizzativa e di un proficuo impiego di risorse professionali.

In occasione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche in vista del passaggio all'autonomia (art. 21 delle legge 58 del 1997), l'opzione dei comprensivi ha trovato ampia accoglienza anche per i centri urbani e le grandi città.

Sul territorio nazionale hanno attualmente una presenza difforme, se pur ampiamente diffusa (35 per cento di media) con punte significative come nel Molise dove raggiunge e supera il 70 per cento.

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

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

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

Istituzioni scolastiche del 1° ciclo di istruzione – anno 2003

Regione	Circoli didattici	Scuole medie	Istituti comprensivi	Totale istituzioni 1° ciclo	% istituti. comprensivi.
PIEMONTE	189	101	196	486	40,3%
LOMBARDIA	284	146	506	936	54,1%
LIGURIA	78	51	36	165	21,8%
VENETO	159	91	262	512	51,2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	45	33	62	140	44,3%
EMILIA ROMAGNA	121	68	193	382	50,5%
TOSCANA	123	67	178	368	48,4%
UMBRIA	46	31	42	119	35,3%
MARCHE	45	14	126	185	68,1%
LAZIO	263	145	239	647	36,9%
ABRUZZO	78	48	79	205	38,5%
MOLISE	14	4	44	62	71,0%
CAMPANIA	406	272	329	1007	32,7%
PUGLIA	279	218	156	653	23,9%
BASILICATA	34	17	76	127	59,8%
CALABRIA	137	100	194	431	45,0%
SICILIA	298	121	448	867	51,7%
SARDEGNA	92	68	134	294	45,6%
Italia	**2.691**	**1.595**	**3.300**	**7.586**	**43,5%**

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

La legge n. 30 del 2000, di riforma dei cicli, prevedeva, prima del dimensionamento delle istituzioni, una strutturazione in verticale delle istituzioni quale condizione preparatoria della riforma.

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 predetta riforma.

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

La situazione assestata al 2002-03 registra l'esistenza di 3.300 istituti comprensivi (3.283 nel 2001- 2002) sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le situazioni regionali la Lombardia ha il maggior numero di istituti comprensivi (506), seguita dalla Sicilia (448) e dalla

Campania (329). In termini percentuali, la maggiore concentrazione di istituti comprensivi di fronte al totale delle istituzioni del primo ciclo si è avuta in Molise (71 per cento), seguita dalle Marche (68,1 per cento) e dalla Basilicata (59,8 per cento), verosimilmente in ragione del ridotto numero di istituzioni esistenti.

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

7.4. La riforma dell'Amministrazione.

L'accorpamento dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, previsto nel processo di riforma di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999, non aveva ancora trovato piena attuazione[23] e l'assetto organizzativo era rimasto sostanzialmente immutato[24], con negativi riflessi sull'assestamento dell'Amministrazione centrale destinata a svolgere funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema, secondo i principi del federalismo solidale.

L'applicazione del regolamento di organizzazione, approvato con il DPR. n. 347 del 2000 (il primo ad essere emanato nel quadro del d.lgs. n. 300 del 1999, in base all'art .75 del medesimo e con l'espressa indicazione di riformare il sistema amministrativo scolastico nel più ampio contesto del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) ha rivelato momenti di forte criticità.

La costituzione dei nuovi Uffici scolastici regionali, di livello dirigenziale di prima fascia, è avvenuta senza che venisse rispettato il procedimento indicato nello stesso d.lgs. n. 300 del 1999, che attribuisce al dirigente il potere di emanare, autonomamente, provvedimenti di organizzazione dell'ufficio al quale è preposto, solo in seguito all'emanazione di un provvedimento del Ministro "non avente valore regolamentare".

In concreto, è stato adottato un atto, non previsto dal regolamento di organizzazione (denominato "linee-guida"), ed avente caratteristiche paritetiche, in quanto concordato con le rappresentanze di categoria, le regioni e gli enti locali, con effetti cogenti per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali.

I risultati sono stati alquanto eterogenei, sia per la distinzione in aree che doveva avere una valenza funzionale, sia per quella in uffici di livello dirigenziale di seconda fascia.

I centri di servizio amministrativo, ex provveditorati agli studi, hanno pressoché subito perduto la struttura snella prevista nel medesimo regolamento per divenire, con decreto Ministeriale del 21 dicembre 2001 di modifica del regolamento di organizzazione, uffici diretti da dirigenti di seconda fascia e di consistente peso. Su tale scelta hanno influito la presenza di un numero consistente di dirigenti, soprattutto presso gli ex-provveditorati agli studi e l'avvertita esigenza, in particolare per i docenti e gli enti locali, di disporre di uffici al livello provinciale.

Il regolamento sul nuovo assetto organizzativo del Ministero è stato approvato con DPR 11 agosto 2003, n. 319, ed ha previsto l'articolazione in tre dipartimenti, per la programmazione e la gestione del bilancio e delle risorse umane, per l'istruzione e per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Nel regolamento è prevista l'emanazione da parte del Ministro di "linee-guida" dirette a

---

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

[24] L'attuale organizzazione del Ministero è quella prevista nel DPR 6 novembre 2000 n. 347.

recuperare l'uniformità organizzativa degli uffici scolastici regionali[25].

A decorrere dal 1 giugno 2004 l'organizzazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero è stata disciplinata con decreto del 28 aprile 2004 che ha previsto una individuazione di funzioni nei tre dipartimenti.

7.5. Il sistema informativo.

7.5.1. La situazione del nuovo contratto per la gestione del sistema informativo.

Il sistema informativo istruzione è gestito con contratti di outosourcing "completo" (che riguardano cioè tutti i servizi afferenti al sistema stesso: gestione CED, assistenza agli utenti , manutenzione e realizzazione del software, consulenza, formazione ecc.), stipulati con società specializzate nel settore dell'information technology.

Nel marzo 2002, in vista della scadenza del precedente contratto di outsourcing, stipulato nel dicembre 2001 con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited[26], il Ministero ha bandito una gara europea – procedura ristretta di appalto concorso, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa – per l'attribuzione di un contratto quinquennale finalizzato alla gestione e reingegnerizzazione del predetto sistema informativo[27].

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

La gara si è conclusa nel febbraio del 2003 con l'aggiudicazione e la stipula del nuovo contratto con un raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla società IBM, che il 1° ottobre 2003 è subentrato a tutti gli effetti nella gestione del sistema informativo.

---

[25] Dalle risultanze della citata indagine svolta dalla Corte sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica sono emersi una serie di elementi che vanno dal *disallineamento* tra anno scolastico ed esercizio finanziario all'ancora carente definizione del *budget d'Istituto* che dovrebbe corrispondere alla *dotazione ordinaria*, dall'indicazione di "progetti-pilota" con assegnazione di risorse vincolate, all'effettiva disponibilità dei Fondi per il potenziamento dell'offerta formativa non prima del settembre dell'esercizio finanziario, circostanza, ulteriormente appesantita dalle limitazioni ai flussi di cassa (Circolare 93/99) e dalla vischiosità delle procedure di trasferimento dei Fondi alle Istituzioni scolastiche, per l'*imbuto* rappresentato dai centri di servizio amministrativo, determinando il fenomeno, più volte sottolineato dalla Corte, della "programmazione invertita", una programmazione effettuata in carenza di risorse certe.

In tale contesto, va sottolineata la ridotta progettualità dell'amministrazione e la scarsità di valutazioni sull'andamento dei programmi annuali e dei "POF"-piani dell'offerta formativa.

In un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

E' difficile quindi intraprendere un circuito *virtuoso*, come, per altro verso, la capacità di intercettare finanziamenti da parte di Enti e privati non deve costituire una penalizzazione in termini di diminuzione del finanziamento statale ma un ulteriore apporto per nuova progettualità.

L'altra faccia della medaglia è costituita da progetti di scarso rilievo o non completati e dall'utilizzazione per la formazione dei docenti o per l'acquisizione di risorse strutturali e comunque strumentali delle risorse destinate al potenziamento dell'offerta formativa.

[26] Il raggruppamento temporaneo di imprese è costituito dall'Electronic Data Systems Limited, dall'EDS Electronics Data Systems Italia SpA e dalle Ferrovie dello Stato SpA.

[27] L' importo a base d'asta indicato nel bando era di 339.789.715,00 di euro con previsione di realizzazione di servizi ulteriori, purchè appartenenti alla stessa tipologia di quelli disciplinati dal contratto, fino ad un massimo di 387.342.674 di euro.

All'aggiudicazione della gara è seguito un contenzioso[28], nell'ambito del quale sono state emanate dal Consiglio di Stato due sentenze di annullamento dell'aggiudicazione stessa.

E'in corso un procedimento istruttorio, il cui termine è fissato al 30 giugno 2004, finalizzato all' annullamento del contratto in un contesto, di tempi e modalità, che garantiscano comunque la continuità di esercizio di un servizio come il sistema informativo, essenziale per il buon andamento del sistema scolastico italiano e del sistema amministrativo-contabile del Ministero, specialmente per la gestione dei processi amministrativi legati al corretto svolgimento degli esami di Stato e alle procedure di avvio dell'anno scolastico 2004-2005.

Il sistema informativo dell'istruzione è stato gestito dal 1 ottobre 1997 al 30 settembre 2001 tramite un contratto di outsourcing con un RTI guidato dalla società EDS, attribuito a fronte di una gara europea di appalto concorso, con una spesa di lire 157,6 miliardi.

Alla scadenza del predetto contratto l'amministrazione, che ancora non aveva completato le attività necessarie per bandire la nuova gara d'appalto, ha stipulato un contratto a trattativa privata con lo stesso RTI della durata di 15 mesi (fino al 31 dicembre 2002), con una spesa di 90,8 milioni per la prosecuzione delle sole attività indispensabili al funzionamento del sistema informativo, contratto successivamente prorogato, inizialmente per tre mesi e successivamente per altri 6, fino al 30 settembre 2003 per consentire il completamento delle operazioni di gara ed il subentro del nuovo gestore, con una spesa di 26, 1 milioni.

L'amministrazione, anche sulla base di parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha stipulato il contratto con la RTI IBM per l'inizio delle attività di "trasferimento delle competenze" dal precedente gestore, società EDS, al 15 luglio 2004 [29] e fissata al 1 ottobre 2004 la data di decorrenza del contratto stesso, in coincidenza della scadenza dell'ultima proroga con la società EDS.

Il 14 luglio 2003 il TAR ha respinto uno dei due ricorsi (quello presentato da EDA), ed aveva fissato al 6 ottobre 2004 la discussione del merito del ricorso presentato dal RTI IBM. Il 15 luglio 2003 sono iniziate comunque le attività di trasferimento delle competenze sulla gestione del sistema, che si sono concluse il 30 settembre 2003. Il contratto con il RTI IBM è stato approvato il 19 settembre 2003 e successivamente inviato (23 ottobre) per l'esame ai competenti organi di controllo per attendere la pronuncia del Consiglio di Stato sulla istanza cautelare, avvenuta il 21 ottobre.

Il TAR del Lazio l'8 ottobre 2004, a soli 8 giorni dal subentro del RTI IBM, ha accolto il ricorso presentato dal RTI EDS annullando l'aggiudicazione.[30] A seguito di tale annullamento il Ministero, oltre a presentare ricorso al Consiglio di Stato[31] chiedendo, ed ottenendo, la sospensione cautelare all'esecuzione della sentenza del TAR ed a ritirare l'atto di approvazione del contratto dalla Corte in attesa dell'esito del contenzioso, ha limitato l'avvio di applicazione

---

[28] Al bando di gara hanno risposto, per la fase di prequalifica, 7 società o RTI, delle quali 5 sono state ammesse alle fasi successive. Sono state presentate 3 offerte da RTI con mandataria la società IBM Italia S.p.a,, da RTI con mandataria la società EDS Italia S.p.A. e da Società Enterprise Ericsson , attualmente Enterprise Digital Architect S.p.A.. E' risultata aggiudicataria la RTI IBM (del quale fanno parte anche le società Finsiel, Engineering, Metropolis, Pirelli RE) e mentre erano in corso ricerche per possibili migliorie e necessarie attualizzazioni di quanto previsto in sede di capitolato sono stati avanzati ricorsi al TAR del Lazio.

[29] Attività per le quali è esplicitamente previsto nessun onere a carico dell'amministrazione e durante le quali la responsabilità della gestione del sistema è in capo ad EDS.

[30] Il TAR del Lazio ha accolto il ricorso del RTI EDS, con esclusione del RTI IBM dalla gara, per quanto riguarda la mancanza di un certificato ISO9000, di specifica corrispondenza tra le attività previste dallo statuto societario ed i servizi oggetto di gara per la società Metropolis del RTI.

[31] Il Consiglio di Stato il 29 gennaio 2004 ha respinto il ricorso presentato dal RTI IBM e dal Ministero ed ha accolto il ricorso presentato dalla società EDA, sentenza sospesa a seguito di istanza del Ministero fino alla pubblicazione delle motivazioni avvenuta il 31 marzo 2004. Il ricorso di EDA è stato accolto per quanto riguarda la carenza di motivazioni atte a consentire di ripercorrere l'iter della formazione della decisione di maggioranza (attraverso l'indicazione delle proposte messe ai voti o di chi proponeva cosa e perché): in sostanza il Consiglio di Stato ha censurato la laconicità nella verbalizzazione che non dà trasparenza alle motivazioni sulle valutazioni espresse.

del contratto annullato alle attività strettamente necessarie al funzionamento del sistema informativo dell'istruzione.

Il Ministero, anche a seguito di parere espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha avviato un procedimento istruttorio, il cui termine è stato fissato al 30 giugno 2004, prima di procedere all'annullamento dell'attuale contratto e la sostituzione del gestore del sistema informativo, ed il riconoscimento di debito nei confronti del RTI IBM per le attività svolte dal 1 ottobre 2003.

Attualmente, quindi il sistema informativo istruzione, già obsoleto, è gestito con contratti a carattere transitorio che si limitano ad effettuare le operazioni strettamente indispensabili, senza i necessari interventi di ri-progettazione di ampio respiro e soprattutto di stabilità gestionale.

Dalla vicenda contrattuale sopra descritta, oltre a profili negativi in termini di oneri finanziari aggiuntivi, ha negativamente inciso sull'ordinata gestione del sistema informativo ed ha determinato una preoccupante situazione di precarietà, con la mancanza di un gestore "certo" in grado di garantire la realizzazione per il periodo 2004- 2006 dei previsti progetti formativi, informatici e didattici di significativa rilevanza per il sistema scolastico.

La descritta vicenda contrattuale, che ha provocato disfunzioni procedurali di grosso rilievo, dimostra una inadeguatezza progettuale e nella direzione strategica del sistema informativo dell'istruzione; tutto ciò si riflette negativamente sull'organizzazione del predetto sistema impegnato nello sviluppo di progetti di significativa rilevanza.

7.5.2. I progetti realizzati nel biennio 2002-2003.

Nel corso del biennio 2002- 2003 sono stati realizzati progetti formativi, informatici e didattici.

I progetti formativi hanno riguardato, in particolare:

1) Progettazione, erogazione e monitoraggio dei corsi ForTIC per l'alfabetizzazione informatica di 196.000 docenti e ATA di ogni ordine e grado, tramite metodologie di e-learning di tipo blended; tali corsi, suddivisi in tre livelli (A, di base con la possibilita' di conseguire la patente europea del computer ECDL, B, orientato alla progettazione da parte del docente di applicativi multimediali e C, evoluto, per consentire la gestione di reti scolastiche), iniziati a gennaio 2003 e sono tuttora in corso. Per essi e' stata attivata una collaborazione con l'INDIRE per la progettazione e con l'INVALSI per il monitoraggio. Sulla base di tale iniziativa è stata data la possibilità a dipendenti pubblici e privati di fruire dei moduli formativi e della piattaforma tecnologica.
2) Erogazione di corsi di formazione di base, sempre con modalita' e-learning, per 62.000 docenti neoassunti, con una piattaforma formativa realizzata da INDIRE; tali corsi sono stati erogati dal gennaio 2002 a giugno 2003 e hanno riguardato le metodologie didattiche.
3) Erogazione di corsi di formazione per personale amministrativo, tramite la piattaforma TRAMPI, sviluppata dal SAIIT con la collaborazione del Gestore del sistema informativo; tali corsi hanno consentito la formazione di circa 60.000 unita' di personale ATA presenti nelle scuole, nei CSA e nelle Direzioni Regionali sull'utilizzo delle procedure informatiche accessibili sugli applicativi SISSI e SIMPI.

I progetti informatici hanno riguardato:

1) Realizzazione della procedura per le iscrizioni on-line degli alunni di ogni ordine e grado, tramite accesso sul sito Internet del Ministero; tale procedura (entrata in produzione nel mese di dicembre 2002 e' stata attiva fino alla fine di gennaio 2003) aveva lo scopo di semplificare l'iscrizione degli alunni, snellendo il rapporto famiglia-

scuola e consentendo l'iscrizione da casa del proprio figlio, tramite una semplice connessione ad Internet. Tale procedura ha consentito l'iscrizione on-line di circa 250.000 alunni, è prevista la successiva riproposizione con iscrizione degli alunni alle scuole elementari anticipando l'iscrizione dei nati da gennaio a marzo 1998.

2) Attivazione della procedura per l'inserimento delle domande di supplenza per i docenti non di ruolo tramite il portale del Ministero, in ambiente Internet; tale procedura, che e' stata utilizzata da oltre 50.000 docenti nel periodo aprile-maggio 2003, ha permesso l'inserimento delle domande di supplenza (comprensive della scelta di un massimo di 30 preferenze di scuole nelle quali effettuare il servizio), con controllo automatico dei dati inseriti, e risparmi di spesa in termini di personale addetto nel CSA all'inserimento dei dati dei moduli cartacei delle domande di supplenza (circa 400.000 domande l'anno).
3) Cablaggio a larga banda degli istituti principali delle scuole italiane, utilizzando le convenzioni CONSIP; tale progetto ha consentito di sostituire le obsolete linee ISDN, presenti dal 1997 nelle scuole italiane con le piu' efficienti (e meno costose) linee ADSL. Tale operazione ha permesso inoltre la fruizione di posti di lavoro nelle segreterie delle scuole (a discrezione del Dirigente Scolastico) al posto delle due stazioni di lavoro che erano comprese nella fornitura ISDN e inoltre ha messo a disposizione delle scuole capacita' trasmissiva utilizzabile anche per i laboratori di informatica.
4) Diffusione della posta elettronica per i docenti e i dirigenti scolastici.
5) Utilizzo del mandato informatico per le procedure di contabilita' generale e di contabilita' speciale, con conseguente aumento di efficienza nel pagamento dei fornitori e nella diminuzione dei tempi di lavorazione dei mandati di pagamento.
6) Diffusione del protocollo informatico, secondo norme AIPA, in alcuni uffici pilota dell'Amministrazione Centrale, come l'ufficio di Gabinetto del Ministro, l'Ufficio Legislativo e il Servizio Innovazione Automazione Informatica e Innovazione Tecnologica.
7) Applicazione per il pagamento del contributo per le famiglie che hanno figli iscritti alle scuole paritarie.[32]

I progetti didattici hanno riguardato:

1) Realizzazione della banca dati SD2 per il censimento del software didattico commercializzato nelle scuole italiane.[33]
2) Realizzazione della banca dati e-didateca per il censimento del software didattico prodotto dalle scuole.[34]

---

[32] Tale sistema ha iniziato ad operare nel mese di ottobre 2003 e' tuttora operativo e consiste in una procedura accessibile su Internet con la quale le scuole paritarie inseriscono, previa autenticazione con userid e password i dati dei propri studenti. Sulla base di questi dati sono state inviate dal Ministro, nel corso del mese di novembre 2003, circa 110.000 lettere ad altrettante famiglie che hanno figli iscritti alle scuole paritarie, per la rilevazione dei dati del minore iscritto alla scuola paritaria ed indicazioni utili al pagamento del contributo. Tali informazioni vengono poi inserite dalle scuole sulla procedura Intranet, in modo da poter procedere in modo del tutto automatico al pagamento del contributo tramite bonifico bancario o tramite assegno postale o bonifico domiciliato presso ufficio postale.

[33] Tale banca dati e' gestita e mantenuta dall'Istituto di Tecnologie Didattiche del CNR di Genova, e censisce ad oggi circa 5.000 prodotti, per ognuno dei quali e' presente una descrizione, una scheda prodotto, una scheda del fornitore, e le recensioni delle scuole che hanno gia' avuto esperienze didattiche con tale prodotto. Tale banca dati e' accessibile via Internet da parte di tutte le scuole senza alcun onere.

[34]Tale banca dati e' gestita e mantenuta dalla struttura informatica dell'ITC Pascal di Roma, ed archivia al momento circa 3.000 prodotti realizzati dalle scuole, con particolare riguardo al software a sorgente aperto (Opensource), per il quale il Ministero per l'Innovazione e Tecnologie ha realizzato recentemente le Linee Guida per l'utilizzo. L'accesso a tale banca dati e la fruizione di tali prodotti sono assolutamente gratuiti per le scuole di ogni ordine e grado.

3) Realizzazione e diffusione del programma il Divertinglese, in collaborazione con RAI Educational ed è diretto a consentire l'insegnamento ai bambini delle scuole elementari della lingua inglese tramite programmi didattici facili e divertenti. [35]
4) Realizzazione e diffusione del programma il DivertiPC, in collaborazione con RAI Educational; tale trasmissione consente l'insegnamento ai bambini delle scuole elementari delle nozioni elementari dell'informatica.[36]

Elemento portante del nuovo sistema informativo del Dipartimento dell'Istruzione (SIDI) e del successo della stessa riforma sono le banche dati, disponibili a livello regionale e centrale.

Altri progetti, previsti per il periodo 2004-2006, riguardano i seguenti aspetti:

1) Connessione con collegamenti Voice-over-IP per tutti gli uffici del Ministero.
2) Cablaggio a larga banda di tutti gli istituti scolastici, estendendo i collegamenti esistenti (che coprono alla fine del 2003 il 60 per cento degli Istituti Principali) non solo a tutti gli Istituti Principali, ma anche agli Istituti Secondari (circa 30.000 plessi).
3) Diffusione di apparati di ricezione satellitare in tutti gli Istituti Principali, per consentire la diffusione gratuita di trasmissioni satellitari realizzate da produttori di tipo "Educational".
4) Domande di supplenza on-line con firma elettronica, in base ad un'apposita convenzione tra il Ministero e le Poste Italiane per il completamento della procedura per l'invio via Internet delle domande di supplenza con un sistema di firma elettronica, realizzato da Poste Italiane, che prevede l'acquisto di una firma elettronica "monouso" presso un ufficio postale e l'utilizzo di tale firma per inviare la domanda di supplenza al sistema informativo del Ministero.
5) Distribuzione ai dipendenti di personal computer portatili, prevista nell'articolo 20 della legge finanziaria per il 2004.
6) Integrazione informatica delle biblioteche scolastiche nel sistema bibliotecario nazionale (SBN).
7) Connessione in videoconferenza delle sezioni pediatriche degli ospedali con le scuole.
8) Diffusione del protocollo informatico a tutti gli uffici del Ministero.
9) Integrazione del sistema informatico del dipartimento dell'istruzione con quello del dipartimento dell'universita' e della ricerca. Tale realizzazione, resa possibile dal nuovo regolamento di unificazione degli ex Ministeri della pubblica istruzione e dell'universita' e della ricerca scientifica in un unico Ministero, è diretta ad una unificazione delle principali banche dati disponibili in modo da seguire la carriera scolastica di ogni singolo studente, riducendo in tal modo fenomeni di dispersione scolastica e di abbandono degli studi.
10) Connessione in videoconferenza delle carceri minorili con le scuole, gia' attivata per alcuni Istituti di rieducazione italiani; consiste in una serie di collegamenti in videoconferenza fra le sezioni scolastiche delle carceri e i corrispondenti istituti professionali delle localita' vicine in modo da consentire la fruizione a distanza di un corso professionale, finalizzato al raggiungimento di un titolo di studio, nel corso del periodo di detenzione del minore.

---

[35] Le trasmissioni televisive sono inoltre coordinate con un ampio materiale didattico disponibile sui siti Internet del Ministero in modo da offrire al docente i tracciati delle lezioni in anticipo, per consentire di preparare la lezione in modo interattivo e attraente.

[36] Le trasmissioni televisive sono inoltre coordinate con un sito Internet sul quale sono presenti giochi didattici, applicativi multimediali e diverso materiale didattico con i quali lo studente si puo' intrattenere per approfondire lo studio dell'informatica.

7.6. L'edilizia scolastica.

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

La legge 11 gennaio 1996 n. 23 (legge quadro sull'edilizia scolastica) ha previsto, al fine di consentire una adeguata programmazione ed un miglioramento generalizzato dell'edilizia scolastica in ambito nazionale, finanziamenti statali alle Regioni, con ripartizione tra i competenti enti locali sulla base degli indirizzi indicati nei provvedimenti di riparto.

I finanziamenti, attivati con una procedura che vede la partecipazione della Conferenza Stato- Regioni, sono erogati sotto forma di mutui accendibili presso la Cassa Depositi e Prestiti, con totale ammortamento a carico dello Stato, e sono attribuiti secondo piani triennali di programmazione regionale articolati in piani annuali attuativi.

Nella legge finanziaria per il 2003 sono stati previsti impegni quindicennali di 10 milioni di euro dal 2003 e di circa 31 milioni di euro dal 2004.

A partire dal 1996 sono stati assegnati alle Regioni complessivi 2.964 miliardi di lire principalmente destinati all'adeguamento ed alla messa a norma degli edifici scolastici, oltre che da destinare ad aule e palestre, a completamenti funzionali, ad eliminare i doppi turni e per fronteggiare i fitti onerosi.

Altri finanziamenti, per complessivi 5.700 miliardi di lire, sono conseguiti all'attivazione di leggi speciali per fronteggiare esigenze straordinarie connesse a fatti contingenti:

- lire 4 mila miliardi, ai sensi della legge n. 488 del 1986, destinati all'eliminazione dei doppi turni;
- lire 1.500 miliardi, ai sensi della legge n. 430 del 1991, di prosecuzione del precedente finanziamento;
- lire 200 miliardi destinati alle aree depresse del Meridione, previsti dalla legge n. 431 del 1996.

I criteri per la ripartizione dei finanziamenti attribuiti alle Regioni si fondano sui seguenti indicatori:

1. affollamento delle strutture scolastiche;
2. precarietà degli edifici e degli impianti;
3. carenza di palestre ed impianti sportivi;
4. organizzazione del territorio;
5. entità delle locazioni onerose degli immobili adibiti all'uso scolastico e del patrimonio storico

Nel terzo triennio (2003-2005) di applicazione della legge n. 23 del 1996 sono state assegnate alle Regioni, in due annualità, 461.516.248 di euro, secondo la seguente ripartizione:

Regioni	Prima annualità	Seconda annualità	Totale
Abruzzo	3.613.208	10.864.907	14.478.115
Basilicata	1.741.899	5.256.324	6.998.223
Calabria	7.551.365	23.854.702	31.406.067
Campania	11.459.394	37.685.968	49.145.362
Emilia R.	7.106.972	20.842.228	27.949.200
Friuli V.G.	2.602.365	7.521.147	10.123.512
Lazio	8.163.966	26.398.526	34.562.492
Liguria	3.014.714	8.781.518	11.796.232
Lombardia	12.114.804	37.953.236	50.068.040
Marche	3.352.318	10.101.463	13.453.781
Molise	1.307.231	3.748.906	5.056.137
Piemonte	6.747.058	20.822.306	27.569.364
Puglia	8.036.621	25.300.455	33.337.076
Sardegna	4.483.421	13.841.685	18.325.106
Sicilia	12.020.200	37.301.226	49.321.426
Toscana	8.040.946	23.670.702	31.711.648
Umbria	1.840.968	5.635.141	7.476.109
Trentino*	1.586.455	5.106.039	6.692.494
Valle d'Aosta	287.089	826.291	1.113.370
Veneto	7.529.657	23.402.837	30.932.494
Totale	**112.600.641**	**348.915.607**	**461.516.248**
* di cui prov. TN	746.318	2.399.813	146.131
prov. BZ	840.137	2.706.226	3.546.363

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

L'art. 80, comma 21, della legge finanziaria per il 2003 (27 dicembre 2002, n. 289) ha previsto l'attivazione di un piano straordinario per la messa in sicurezza nelle scuole, con particolare riguardo a quelle insistenti nelle zone a rischio sismico, nell'ambito del programma delle infrastrutture di cui alla legge n. 443 del 21 dicembre 2001.

Sono state avviate le attività finalizzate all'attuazione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per Regioni, di cui all'articolo 7 della legge n. 23 del 1996

7.7. Il personale.

7.7.1. I contratti collettivi di lavoro.

Già nell'art.16 della legge n. 448 del 2001 era prevista l'immediata disponibilità per l'anno 2002 di 108,46 milioni, subordinando invece l'utilizzo delle disponibilità finanziarie per gli anni successivi al conseguimento delle economie di spesa derivanti dal processo attuativo delle disposizioni indicate nell'art. 22, commi 1 e 4, della stessa legge, concernenti la riduzione delle dotazioni organiche, ed al contenimento delle ore aggiuntive.

La verifica dell'effettivo conseguimento di tali economie, alla data del 31 dicembre 2002, era quindi determinante ai fini della dimostrazione della effettiva copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale della scuola.

Le risultanze finali della gestione del Ministero per l'istruzione, università e ricerca, per l'esercizio 2002 non hanno evidenziato le predette economie ed anzi sono state rilevate consistenti eccedenze di spesa.

Le Sezioni Riunite di questa Corte, nel rendere certificazione positiva dei costi del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della scuola per il quadriennio 2002- 2005 ed al biennio economico 2002-2003, sottoscritto in data 16 maggio 2003, hanno espresso perplessità sulla copertura finanziaria degli oneri previsti nel predetto contratto.

Ai fini della copertura finanziaria del contratto in questione il dipartimento della ragioneria generale dello Stato con nota del 20 giugno 2003 ha indicato che la riduzione del

personale docente realizzata nell'anno scolastico 2002-2003, considerando anche la maggiore utilizzazione di personale soprannumerario, che, di fatto, ha comportato un minor fabbisogno di personale supplente, è stata di 6.878 unità e pertanto, a decorrere dall'anno 2003, le somme di spesa da utilizzare in sede contrattuale sono state quantificate in 191 milioni. In altri termini, vi sarebbe stata una diminuzione degli oneri finanziari, definita economia di spesa, in misura pari a 191 milioni.

Tale dato non è apparso compatibile con quanto evidenziato nella citata relazione dalle Sezioni Riunite, secondo le quali sono state di particolare consistenza nel 2002 le eccedenze verificatesi per il pagamento delle spese per supplenze temporanee fino al termine dell'attività didattica che pongono in evidenza la difficile governabilità del fenomeno del precariato, sulle cui cause la Corte si è già detto in precedenza.

Ai fini dell'ammissibilità della copertura finanziaria del predetto contratto le Sezioni Riunite hanno chiesto una specifica dimostrazione contabile della effettiva realizzazione alla data del 31 dicembre 2002 delle indicate economie di spesa ovvero l'integrazione della copertura con altri mezzi finanziari.

Tenuto conto che il dato di riferimento della consistenza numerica del personale destinatario del contratto è di grande rilevanza, non soltanto ai fini della verifica della quantificazione dei costi, anche perchè la pretesa riduzione del personale dà luogo ad economie in parte utilizzabili per la copertura della contrattazione integrativa (art. 40, comma 1, legge n. 449 del 1997), e che tale carenza poteva sfociare in una incompletezza del dato documentale, le Sezioni Riunite hanno chiesto che venissero esattamente documentate le economie, quantificate in 46 miliardi per gli esercizi 2001 e 2002, derivanti dal processo di razionalizzazione e riordino delle istituzioni scolastiche e che avrebbero portato ad un ridimensionamento degli istituti e ad una riduzione degli organici del personale amministrativo.

In termini numerici, secondo dati forniti dall'Amministrazione, doveva essere conseguito l'obiettivo della riduzione di 12.600 posti che avrebbero dovuto dare luogo alle previste economie.

Sul punto è in corso attività istruttoria diretta all'acquisizione di una dettagliata dimostrazione dell'effettiva realizzazione delle riduzioni di posti, in organico di fatto, a seguito del processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche e del verificarsi delle previste economie di spesa.

Secondo dati in possesso di questa Corte i posti ridotti non sarebbero pari a quelli previsti e, pur ponendo in evidenza comunque lo sforzo dell'amministrazione nel processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche, dimostra come non conseguito l'obiettivo della riduzione sopra indicata.

Inoltre, il dato relativo alla riduzione è comunque neutralizzato dal verificarsi anche nell'esercizio 2003 di notevoli eccedenze di spesa, situazione che conferma la scarsa affidabilità di forme di copertura di spesa di oneri contrattuali connesse ad economie di spesa conseguenti a pressoché improbabili riduzioni di posti di docenti.

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

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

Il contratto nazionale di lavoro per il comparto scuola ha introdotto dal 1999 un particolare istituto contrattuale per "misure incentivanti per progetti nelle scuole situate in zone

a rischio", per interventi mirati alla prevenzione della dispersione scolastica e al recupero dell'insuccesso, in particolari zone del Paese a rischio di devianza sociale e criminalità minorile e caratterizzate da abbandoni scolastici sensibilmente superiori alla media nazionale.

In base alla previsione contrattuale, le scuole situate nelle predette zone erano invitate ad elaborare progetti specifici, finanziati dal Ministero dell'Istruzione, in base alle disponibilità delle risorse complessive previste nella contrattazione integrativa del comparto scuola ed ai criteri selettivi ivi individuati.

Le risorse assegnate per compensare il personale scolastico impegnato nei progetti, sono state di circa 47 milioni, ad iniziare dall'esercizio finanziario 1999, con possibilità di integrazione da parte di altre amministrazioni pubbliche, enti locali, ed altri organismi.

Il personale coinvolto nel progetto aveva diritto ad un'indennità mensile accessoria commisurata alle prestazioni esigibili per la durata prevista della realizzazione del progetto stesso, in misura fissa determinata in contrattazione nazionale. Il contratto nazionale 24 luglio 2003 ha previsto ora che la determinazione delle misure del compenso sia definita in sede territoriale.

Per l'individuazione delle aree a maggior rischio di disagio sociale e di devianza minorile il CCNL prevedeva la determinazione delle scelte da parte dell'amministrazione scolastica d'intesa con le organizzazioni sindacali, sentiti gli enti locali, la prefettura, le aziende sanitarie locali, il tribunale dei minorenni e le altre istituzioni locali preposte, sulla base di parametri riferiti alla devianza sociale, alla criminalità minorile e all'abbandono scolastico.

In apposito accordo intervenuto tra Ministero e sindacati, venivano individuate come aree specifiche a rischio 28 province (prevalentemente dell'area meridionale e insulare) e quattro aree metropolitane.

Non sono state erogate le somme, pari a 35 milioni, destinate all'autoaggiornamento previste per il personale docente in applicazione del CCNL integrativo stipulato il 5 giugno 2002.

7.7.2. La gestione del personale.

Secondo dati forniti dal Ministero, le unità di personale in servizio sono distribuite tra le diverse strutture presso l'amministrazione centrale, secondo lo schema di seguito esposto:

UFFICIO	A1	B1	B2	B3	C1	C2	C3	TOTALI
GABINETTO MINISTRO	12	27	71	3	52	1	7	173
DIPARTIMENTO SVILUPPO ISTRUZIONE	2	4	12		21		1	40
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. ORDINAMENTI SCOLASTICI	4	7	53	2	48		15	129
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. FORMAZIONE E AGGIOR. PERSONALE SCUOLA	2	3	22	2	22	1	1	53
DIP. SVILUPPO ISTRUZ. - D.G. RELAZIONI INTERNAZIONALI	2	4	22		25	5	6	64
DIPARTIMENTO SERVIZI TERRITORIO	3	2	1		2	1	2	11
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. ORGANIZZAZIONE SERVIZI TERRITORIO	2	11	53		41	1	16	124
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. ISTRUZ.POST-SECOND., ADULTI, PERC.INTEGR.		7	12		15	1	4	39
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G. PERSONALE SCUOLA E AMMINISTRAZIONE	9	9	67	5	81	3	16	190
DIP. SERVIZI TERRITORIO - D.G.STATUS STUD., POLITICHE GIOV., ATT. MOTORIE	4	4	9		18		2	37
SERVIZIO AUTOMAZIONE INFORMATICA E INNOVAZIONE TECNOLOGICA	2	2	22		25	4	6	61
SERVIZIO AFFARI ECONOMICO-FINANZIARI	11	30	43	2	32	1	5	124
SERVIZIO COMUNICAZIONE		1	15		6	1	4	27
UFFICIO STRALCIO ISTITUTI ALTA CULTURA	2		7		8	1	2	20
UNIVERSITA', RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA			8		22			30
NON ASSEGNATO (poiché in comando o fuori ruolo)		5	35		19	1	6	66
TOTALI	55	116	452	14	437	21	93	1.188

con prevalenza del Dipartimento dei servizi del territorio con 401 unità, seguito dal Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione con 286 unità.

Carenze significative sono state rilevate, sempre secondo la medesima fonte, nella copertura degli organici del personale in servizio presso le direzioni regionali dell'amministrazione scolastica periferica: rispetto ad un organico di 10.000 unità ne sono

presenti 7.416, con una vacanza di 2.584 unità ed una punta massima di 381 unità mancanti nella regione Lombardia, seguita dalla regione Veneto con 203 unità. L'entità della carenza è più facilmente desumibile ponendo a raffronto il dato dei posti vacanti con quello degli organici: nella regione Lombardia la scopertura è pari al 38,4 per cento (381 unità su 991 di organico) e nel Veneto è pari al 35,24 per cento (203 unità su 576 di organico).

Sono state assegnate nel corso del 2002 n. 606 posizioni dirigenziali, delle quali 175 per l'amministrazione centrale e 431 per gli uffici scolastici regionali, dati confermati anche per il 2003.

7.7.3. I dirigenti scolastici.

Nell'anno scolastico 2002- 2003 sono stati 8.751 unità, delle quali 5.886 assegnate alla scuola elementare e secondaria di primo grado e ai circoli didattici, 3.276 agli istituti comprensivi, 1.595 alle istituzioni scolastiche di primo grado e 2.865 a quelle di secondo grado.

La dotazione organica è stata determinata con decreto del 12 dicembre 2002, con una ripartizione della dimensione regionale e per settori formativi di ogni ordine e grado di scuola.

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

Dirigenti scolastici
A.S. 2002/03

Regione	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
PIEMONTE	390	173	563
LOMBARDIA	741	327	1.068
LIGURIA	137	70	207
VENETO	441	203	644
FRIULI VENEZIA GIULIA	103	54	157
EMILIA ROMAGNA	308	158	466
TOSCANA	315	165	480
UMBRIA	97	53	150
MARCHE	150	83	233
LAZIO	535	289	824
ABRUZZO	167	78	245
MOLISE	52	27	79
CAMPANIA	806	352	1.158
PUGLIA	542	251	793
BASILICATA	105	47	152
CALABRIA	379	164	543
SICILIA	507	284	791
SARDEGNA	111	87	198

Area geografica	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	1.268	570	1.838
NORD EST	852	415	1.267
CENTRO	1.097	590	1.687
SUD	2.051	919	2.970
ISOLE	618	371	989
Totale nazionale	**5.886**	**2.865**	**8.751**

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica: "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

7.7.4. L'organico del personale docente.

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

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

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

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

Nel 2003 l'organico di diritto del personale docente, determinato all'inizio del 2001 anche in attuazione delle norme di legge finanziarie, è stato di quasi 747.155 unità.

Posti di docente in organico di diritto – anno 2003

	materna	elementare	Media	superiore	Totale
Posti di docente	83.626	252.266	176.358	234.905	747.155
	11,2%	33,8%	23,6%	31,4%	100,0%

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

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

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

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

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

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

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

Nel 2003 il personale con contratto a tempo determinato (nomina annua e nomina fino al termine della attività scolastiche), con esclusione dei docenti impegnati nelle supplenze brevi e di quelli preposti all'insegnamento della religione cattolica, è stato quasi 105 mila.

Personale docente con contratto a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattica anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
A tempo determinato	9.806	26.669	27.220	41.354	105.049
%	9,3%	25,4%	25,9%	39,4%	100,0%

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

Gli istituti di istruzione secondaria di II grado, con oltre 41 mila docenti a tempo determinato, hanno utilizzato il 39,4 per cento dell'intera risorsa umana, mentre la scuola materna, in condizioni di maggior stabilità, ne ha utilizzato solamente il 9,3 per cento.(equivalenti a 9.806 persone).

Complessivamente il personale docente, a tempo indeterminato (736.134 unità) e a tempo determinato (105.049) impiegato nel 2003 è stato di 841.183 unità. Il personale di ruolo ha rappresentato circa l'88,5 per cento del personale utilizzato.

Ponendo a raffronto i dati relativi alla popolazione scolastica e quelli relativi ai docenti nel quinquennio dal 1997-1998 al 2002-2003, si può osservare che la popolazione scolastica iscritta nella istituzioni statali è passata da 7.599.100 unità alla fine del 1997 a 7.607.997 all'inizio dell'anno 2002-03, con un incremento minimo di 8.877 unità, pari alla variazione positiva dello 0,12 per cento.

Nel medesimo periodo i docenti di scuola secondaria di II grado, che avrebbero dovuto diminuire di quasi 32 mila unità, sono aumentati esattamente di quasi 26 mila persone, passando da 803.052 di fine 1997 a 833.049 all'inizio del 2001-2002, con un tasso di incremento del 3,7 per cento che, oltre ad essere difforme da quanto stabilito dalle norme finanziarie, è risultato comunque non direttamente proporzionale all'incremento intervenuto nella popolazione scolastica.

7.7.5. Rapporto alunni/docenti.

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

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

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

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

La media nazionale, riferita a tutti gli ordini di scuole, nel 2003 è stata di 9,2 alunni per ogni insegnante utilizzato. La scuola media ha fatto registrare, con 8,6, il rapporto più basso, mentre la scuola dell'infanzia (materna) quello più alto (10,9).

Rapporto alunni/docenti nei diversi ordini di scuola – anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
alunni	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
personale docente	88.131	268.390	197.992	272.718	827.231
rapporto alunni/docenti	10,9	9,4	8,6	9,0	9,2

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

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

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

Il meccanismo di verifica e di monitoraggio dell'applicazione delle predette disposizioni ha accertato una non completa riduzione del 12.600 posti previsti, con conseguenti riflessi sull'incidenza della spesa, oltre che con violazione della rigorosa osservanza della normativa riguardante la materia.[37]

7.7.6. Il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il personale in servizio nelle scuole statali di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2002-2003 è stato di 248.246 unità (245.989 unità nel precedente anno scolastico), di cui 187.767 di personale a tempo indeterminato e 69.479 di personale a tempo determinato.

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