

Un raffronto tra gli esercizi 1997-1998 concernente i pagamenti totali della parte corrente viene esposto nel seguente prospetto.

<i>ANNI</i>	<i>CAT.II</i>	<i>CAT.IV</i>	<i>CAT.V</i>	<i>ALTRE SPESE</i>	<i>TOTALE</i>
1997	56.957	262	1.079	56	58.354
1998	59.186	502	1.419	29	61.136
Variaz. V.A.	+2.229	+240	+340	-27	+ 2.782
%	+4,95%	+93,51%	+32,82%	-47,7%	+5,81%

Inoltre, dal raffronto 1997- 1998 in ordine ai pagamenti totali si rileva un volume di erogazione della spesa leggermente incrementato. In termini di maggiore dettaglio le categorie acquisto beni e servizi (IV) e trasferimenti (V) espongono entrambe, in modo più accentuato la seconda, un notevole incremento.

3.2.4 Le spese secondo altre classificazioni

Nelle successive tabelle sono esposte, per ciascun centro di responsabilità, le spese di funzionamento (in termini di miliardi), distintamente per uffici centrali e periferici, con indicazione dei residui iniziali, dei pagamenti su residui, degli stanziamenti definitivi, dei pagamenti su competenza, dei residui propri di competenza.

<i>UFF.CENTR.</i>	<i>RES.IN.</i>	<i>PAG.RES.</i>	<i>STANZ.RES.</i>	<i>PAG.COMP.</i>	<i>RES.COMP.</i>
Personale	40	22	289	100	49
Elementare	35	29	69	40	25
Secondaria	28	24	63	36	22
Classica	5	4	25	15	6
Tecnica	17	15	38	22	12
Profess.	3	2	21	12	6
Scambi cult.	2	0,7	8	5	1
Materna	4	3	21	12	7

Da tale prospetto si pone in evidenza la ridotta capacità di spesa per il centro di responsabilità "personale e affari generali e amministrativi", con riferimento alla gestione delle risorse sia in conto competenza che in conto residui, anche in conseguenza dei ritardi nella ripartizione dei fondi previsti dalla legge n.440 del 1997. Per il centro di responsabilità "scambi culturali" e per quello "istruzione artistica" si rileva, inoltre, un indice di pagamento dei residui inferiore al 50%.

<i>UFF. PER.</i>	<i>RES.IN.</i>	<i>PAG.RES.</i>	<i>ST.DEF.</i>	<i>PAG.COMP.</i>	<i>RES.COMP.</i>
Personale	116	103	575	472	28
Elementare	273	2.511	17.099	16.606	134
Secondaria	82	1.157	16.420	14.800	99
Classica	70	343	5.308	4.888	59
Tecnica	95	530	8.587	7.660	82
Profess.	67	288	5.207	4.628	65
Scambi cult.	0,3	0,2	2	1	0,2
Materna	24	408	4.671	4.391	33
Artistica	30	110	1.563	1.434	27

Per quanto riguarda la gestione dei residui si pone in evidenza un indice di smaltimento inferiore al 50% per la "scuola secondaria" e per la "scuola materna"; in un indice pari circa al 75% si rileva per i centri di responsabilità del "personale", "l'istruzione elementare", "l'istruzione tecnica", "l'istruzione classica, scientifica e magistrale".

In altre tavole sono riportate, per ciascun centro di responsabilità, le spese, in termini di miliardi, per interventi integrativi a favore dei soggetti disabili, con indicazione dei residui iniziali, dei pagamenti su residui, degli stanziamenti definitivi, dei pagamenti su competenza, dei residui propri di competenza.

<i>C. RESPONS.</i>	<i>RES.IN.</i>	<i>PAG.RES.</i>	<i>ST.DEF.</i>	<i>PAG.COMP.</i>	<i>RES.COMP.</i>
Elementare	6,2	3,9	7,2	1,9	5,1
Secondaria	1,1	1,1	6,5	1,8	4,5
Classica	0,1	0,1	1,4	0,5	0,8
Tecnica	0,1	0,1	2,6	0,9	1,5
Professionale	0,2	0,2	1,4	0,4	0,9

Materna	0,2	0,2	1,8	0,5	1,2
Artistica	0,1	0,1	0,4	0,1	0,3

La maggiore concentrazione di tali spese è per il centro di responsabilità dell'istruzione elementare⁹, che tuttavia denota una ridotta capacità di spesa in conto competenza che in conto residui: basti osservare che nel corso dell'esercizio 1998 vi sono stati pagamenti complessivi (competenza e residui) per 5,8 miliardi e vi sono stati residui provenienti dalla competenza per 5,1 miliardi ai quali si aggiungono 2,3 miliardi di residui di precedenti esercizi.

4. Il prodotto scolastico e la sua valutazione

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

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

L'OCSE ha individuato una serie di 38 indicatori internazionali sull'istruzione⁹ che possono essere ripartiti in 3 settori:

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

⁹ Da tali indicatori può ricavarsi un'informazione unica sugli investimenti per l'istruzione, il costo degli studi, la percentuale della popolazione attiva occupata nel settore scolastico, la ripartizione delle competenze decisionali ai vari livelli dell'amministrazione scolastica, i tipi di decisione che le scuole possono assumere e le modalità di queste decisioni, i risultati degli alunni tredicenni nelle materie scientifiche, la competenza in lettura dei quattordicenni, i tassi di riuscita degli esami che concludono il ciclo di formazione nelle scuole secondarie superiori, il tasso dei laureati, le relazioni tra livelli di formazione e disoccupazione e tra livelli di formazione e stipendi.

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

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

La valutazione del sistema educativo non si limita alla verifica dei risultati degli alunni, ma deve comprendere un esame complessivo dell'intero "processo scolastico" con analisi sui profili organizzativi della scuola e dell'insegnamento, comprensivo dell'analisi della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa. Si tratta di un processo dinamico a lungo termine, strutturato a diversi livelli, nel quale confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

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

Uno specifico impegno del Governo per la definizione di un sistema nazionale di valutazione, da attuare con la trasformazione del Centro Europeo dell'educazione in Agenzia nazionale per la valutazione, è stato assunto con il Patto sociale per lo sviluppo e l'economia del 22 dicembre 1998.

Il Ministero ha assunto, nel frattempo, diverse iniziative tinte alla valutazione del sistema dell'istruzione utilizzando il servizio di supporto alle decisioni, come un servizio di consulenza, diretto a consentire una visione integrata degli utenti, delle informazioni, degli strumenti tecnici e dell'ambiente che intervengono nel processo decisionale. Sono stati così predisposti modelli previsionali e sistemi di indicatori in grado di misurare l'efficienza e l'efficacia del sistema scolastico: tra le rilevazioni effettuate di particolare rilievo quelle

riguardanti l'andamento della popolazione scolastica nel corso degli anni, il rapporto alunni/classi, la regolarità degli studi, la dispersione scolastica, gli alunni portatori di handicap, gli alunni con cittadinanza non italiana, il tasso di mobilità del personale scolastico, le cessazioni del personale docente e non docente.

Nel quadro delle iniziative dirette alla valutazione del sistema scolastico il Ministero ha completato nel mese di aprile 1998 un primo monitoraggio circa l'attuazione del Programma di sviluppo delle tecnologie didattiche nel periodo 1997- 2001 (spesa complessiva pari a 998,9 miliardi), diretto allo sviluppo delle innovazioni tecnologiche nelle scuole: uno degli obiettivi è il collegamento in rete delle scuole in INTERNET. Delle preventivate 5.000 scuole previste nel programma sono state interessate 3.520.

Per una verifica della congruità tecnico- economica dei costi sostenuti sarebbe opportuno il coinvolgimento di organi specializzati e l'affinamento delle tecniche di misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione del predetto programma.

5. La spesa per supplenze

L'andamento complessivo della spesa per supplenze negli ultimi due anni conferma le difficoltà di governare il fenomeno rilevate negli scorsi esercizi. (Prospetto 1)

La particolarità per questo esercizio è costituita dalla frammentazione dei capitoli di spesa relative alle supplenze in relazione alla suddivisione per i diversi ordini di istruzione. Non è quindi possibile svolgere raffronti significativi con l'esercizio 1997, se non in termini complessivi di spesa; dal prossimo esercizio saranno possibili raffronti nell'ambito dei diversi settori di istruzione.

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi: tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico; necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, anche se si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, costituisce un fenomeno che è connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle

esigenze di loro funzionalità, determinando la formazione di personale precario che costituisce una forma occupazionale di giovani laureati.

Le difficoltà nella riduzione delle cause di formazione del precariato dovrebbero indurre a maggiore prudenza nella previsione di forme di copertura basate su riduzioni di personale supplente.

Dai dati delle spese per il personale supplente per il 1998 se ne ricava una evidente difficoltà nella determinazione del fabbisogno finanziario e l'incremento, in termini limitati, della spesa rispetto al 1997 (da 4.946,8 a 5.315,5; +368,7 miliardi, pari a circa il 7,4%).

Circa le diverse tipologie di supplenze la spesa, in termini di impegni, per i docenti di religione è aumentata da 910 a 922,1 miliardi (+1,3%); quelle per le supplenze fino al termine dell'attività didattica è aumentata da 1.386,7 a 1.809,5 miliardi (+ 30,4%), incremento verificatosi nell'ambito dell'istruzione elementare, anche in conseguenza dell'esigenza di sostituzione dei docenti per i posti in deroga per gli alunni portatori di handicap. Le spese per supplenze annuali sono aumentate da 691,6 a 836,7 miliardi (20,1%). A carico della gestione dei residui per le supplenze fino al termine dell'attività didattica e per quelle annuali sono emerse maggiori spese, per le quali dovrà essere prevista apposita sanatoria nella legge di approvazione del rendiconto

Le supplenze brevi hanno comportato impegni per 1.013,6 miliardi, segnando un contenimento del 28,5% nei confronti del corrispondente valore del 1997 (1.210 miliardi).

In diminuzione anche le spese per contributi previdenziali ed assistenziali per il personale supplente (da 596,8 a 596,5 miliardi) e per ritenute erariali (da 150,6 a 137,2 miliardi).

Rapportando le spese complessive per supplenze (5.315,5 miliardi in termini di impegni) rispetto agli oneri per il personale in attività di servizio si è avuta nel 1998 un'incidenza del 9,8% della spesa globale delle retribuzioni: il corrispondente dato 1997 era stato del 9,35% (4.946 miliardi).

Spese per supplenze 1997/98 (valori espressi in milioni)

Tipologia di spese	Centro di responsabilità	Capitoli	Previsioni	Stanziamenti	Autorizz. di cassa	Impegni	Pagamenti		Pag. totali	Residui		Economie		Econ. totali	Eccedenze		Totale ecced.ze
			iniziali comp.	definitivi comp.			comp.	res.		da comp.	da res.	comp.	res.		comp.	res.	
Docenti di religione	Istruzione elementare	1029	1.230.000	1.100.000	1.246.933	910.433	910.228	74.435	984.664	204	9.683	189.567	62.815	252.382	0	0	0
	TOTALE 1997		1.230.000	1.100.000	1.246.933	910.433	910.228	74.435	984.664	204	9.683	189.567	62.815	252.382	0	0	0
	Istruzione elementare	1029	353.100	353.100	353.100	359.442	359.442	108.957	468.398	0	74	-6.342	-99.184	-	6.342	99.184	105.526
	Istruzione secondaria 1° grado	5878	319.000	300.000	300.000	227.321	227.321	9	227.331	0	22	72.679	-9	72.669	0	9	9
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5879	82.500	119.000	119.000	100.688	100.688	1	100.689	0	6	18.312	-1	18.311	0	1	1
	Istruzione tecnica	5880	154.000	140.000	140.000	123.470	123.470	1	123.472	0	0	16.530	-1	16.528	0	1	1
	Istruzione professionale	5881	72.600	67.000	67.000	59.304	59.304	2	59.306	0	0	7.696	-2	7.694	0	2	2
	Scuola materna	5882	93.500	50.000	50.000	40.817	40.817	5	40.822	0	13	9.183	-5	9.178	0	5	5
	Istruzione artistica	5883	25.300	13.000	13.000	11.104	11.104	0	11.104	0	0	1.896	0	1.896	0	0	0
	TOTALE 1998		1.100.000	1.042.100	1.042.100	922.147	922.147	108.975	1.031.121	0	115	119.953	-99.203	20.750	6.342	99.203	105.545
Variazione % 1998 1997			-10,57	-5,26	-16,43	1,29	1,31	16,40	4,72	-100,00	-98,81	-36,72	-257,93	-91,78	0,00	0,00	0,00
Supplenti temporanei fino al termine delle attività didattiche	Istruzione elementare	1030	1.186.000	1.500.000	1.513.325	1.386.697	1.386.542	119.238	1.505.779	155	3.066	113.303	-108.979	4.324	0	108.979	108.979
	TOTALE 1997		1.186.000	1.500.000	1.513.325	1.386.697	1.386.542	119.238	1.505.779	155	3.066	113.303	-108.979	4.324	0	108.979	108.979
	Istruzione elementare	1030	439.600	784.700	784.700	813.790	813.790	272.219	1.086.009	0	9	-29.090	-269.061	-	29.090	269.061	298.152
	Istruzione secondaria 1° grado	5885	397.000	397.000	397.000	393.410	393.409	19	393.429	1	0	203.590	-19	203.571	0	19	19
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5886	112.500	210.000	210.000	139.570	139.570	14	139.584	0	1	70.430	-14	70.416	0	14	14
	Istruzione tecnica	5887	210.000	260.000	260.000	175.917	175.917	0	175.917	0	0	84.083	-18	84.065	0	18	18
	Istruzione professionale	5888	99.000	280.000	280.000	181.955	181.955	0	181.955	0	50	98.045	-6	98.039	0	6	6
	Scuola materna	5889	127.500	85.000	85.000	70.552	70.552	0	70.552	0	0	14.448	0	14.447	0	0	0
	Istruzione artistica	5890	34.500	53.000	53.000	34.087	34.087	0	34.087	0	3	18.913	0	18.913	0	0	0
	TOTALE 1998		1.420.100	2.069.700	2.269.700	1.809.282	1.809.281	272.252	2.081.533	1	63	460.418	-269.119	191.299	29.090	269.119	298.209
Variazione % 1998 1997			19,74	37,98	49,98	30,47	30,49	126,33	38,24	-99,59	-97,94	306,36	146,95	423,67		146,95	173,64
Supplenze annui	Istruzione elementare	1034	738.478	900.000	1.014.387	691.610	691.600	38.874	730.474	11	12.098	208.390	63.416	271.805	0	0	0
	TOTALE 1997		738.478	900.000	1.014.387	691.610	691.600	38.874	730.474	11	12.098	208.390	63.416	271.805	0	0	0
	Istruzione elementare	1034	286.000	124.000	124.000	169.592	169.588	93.720	263.309	3	1	-45.592	-81.615	-	45.592	81.616	127.207
	Istruzione secondaria 1° grado	5899	258.380	170.000	170.000	133.084	133.064	2	133.066	20	0	36.916	-2	36.914	0	2	2
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5900	67.500	184.500	184.500	151.070	151.062	0	151.062	0	0	33.430	-2	33.428	0	2	2
	Istruzione tecnica	5901	126.000	171.000	171.000	146.642	146.642	0	146.642	2	0	24.956	0	24.956	0	0	0
	Istruzione professionale	5902	59.400	197.000	197.000	167.231	167.231	0	167.231	0	0	29.769	-1	29.768	0	1	1
	Scuola materna	5903	76.500	10.000	10.000	14.767	14.766	0	14.766	1	0	14.767	0	14.767	4.767	0	1.767
	Istruzione artistica	5904	20.700	65.000	65.000	54.355	54.355	1	54.356	0	1	10.645	0	10.645	0	0	0
	TOTALE 1998		894.480	922.100	922.100	836.743	836.708	93.724	930.432	35	3	85.357	-81.623	-6.911	59.359	81.624	131.981

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Variazione % 1998 1997		21,12	2,46	-9,10	20,98	20,93	141,10	27,37	218,18	-99,98	-59,04	-238,71	-102,54	0,00	0,00	0,00
Supplenze brevi e saltuarie	Istruzione elementare	1032	980.000	1.220.000	1.279.286	1.210.641	1.199.180	40.175	1.239.355	11.461	13.976	9.359	5.136	14.495	0	0
	TOTALE 1997		980.000	1.220.000	1.279.286	1.210.641	1.199.180	40.175	1.239.355	11.461	13.976	9.359	5.136	14.495	0	0
	Istruzione elementare	1032	343.470	343.470	363.832	343.448	343.448	8.917	352.365	0	112	22	11.303	11.325	0	0
	Istruzione secondaria 1° grado	5892	291.800	289.000	290.898	288.972	288.972	1.867	290.838	0	31	28	0	28	0	0
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5893	75.291	75.291	75.739	75.262	75.262	448	75.710	0	0	20	0	20	0	0
	Istruzione tecnica	5894	140.541	128.000	128.824	127.975	127.975	824	128.799	0	0	25	0	25	0	0
	Istruzione professionale	5895	66.256	66.256	67.082	66.228	66.228	826	67.054	0	0	28	0	28	0	0
	Scuola materna	5896	90.950	90.950	90.950	89.927	89.927	956	90.883	0	0	1.023	0	1.023	0	0
	Istruzione artistica	5897	23.690	22.000	22.000	21.821	21.818	122	21.940	3	0	179	0	179	0	0
	TOTALE 1998		1.031.401	1.014.967	1.039.325	1.013.632	1.013.629	13.991	1.027.620	3	143	1.335	11.303	12.638	0	0
	Variazione % 1998 1997		5,25	-16,51	-18,76	-16,27	-15,47	-65,18	-17,08	-99,97	-98,98	-85,74	-120,10	-12,81	0,00	0,00
Contributi previdenziali e assistenziali su supplenze brevi	Istruzione elementare	1015	308.000	600.000	1.094.070	596.796	589.687	415.531	1.005.218	7.109	38.092	3.204	40.447	43.654	0	0
	TOTALE 1997		308.000	600.000	1.094.070	596.796	589.687	415.531	1.005.218	7.109	38.092	3.204	40.447	43.654	0	0
	Istruzione elementare	1035	224.700	224.700	269.384	224.181	224.181	12.604	236.875	0	95	519	31.895	32.413	0	0
	Istruzione secondaria 1° grado	5906	190.957	140.000	140.204	139.382	139.382	0	0	0	204	618	0	618	0	0
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5907	49.256	49.256	49.303	48.808	48.410	0	48.410	395	47	448	0	448	0	0
	Istruzione tecnica	5908	91.945	70.000	70.062	69.264	69.264	0	69.264	0	62	736	0	736	0	0
	Istruzione professionale	5909	43.345	43.000	43.019	42.142	42.142	0	42.142	0	19	858	0	858	0	0
	Scuola materna	5910	59.500	59.500	59.500	59.207	59.207	0	59.207	0	180	293	0	293	0	0
	Istruzione artistica	5911	15.105	14.000	14.005	13.535	13.535	0	13.535	0	5	465	0	465	0	0
	TOTALE 1998		674.808	600.456	645.477	596.520	596.123	12.694	469.434	398	612	3.936	31.895	35.831	0	0
	Variazione % 1998 1997		119,09	0,05	-11,00	-9,05	-1,09	-96,95	-53,30	-94,41	-98,39	-22,51	-21,11	-17,92	0,00	0,00
Ritenute erariali su supplenze brevi	Istruzione elementare	1036	94.000	154.000	213.434	150.655	142.056	3.407	145.463	8.599	128	3.345	55.898	59.244	0	0
	TOTALE 1997		94.000	154.000	213.434	150.655	142.056	3.407	145.463	8.599	128	3.345	55.898	59.244	0	0
	Istruzione elementare	1036	49.434	49.434	56.892	49.384	49.384	6.823	56.207	0	508	50	127	177	0	0
	Istruzione secondaria 1° grado	5913	41.900	40.000	40.465	33.659	33.659	164	33.823	0	301	6.341	0	6.341	0	0
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5914	10.836	10.836	10.959	10.557	10.557	53	10.610	0	70	279	0	279	0	0
	Istruzione tecnica	5915	20.228	20.228	20.410	13.099	13.099	41	13.143	0	148	7.129	0	7.129	0	0
	Istruzione professionale	5916	9.536	9.500	9.726	8.041	8.041	33	8.077	0	193	1.456	0	1.456	0	0
	Scuola materna	5917	13.099	20.000	20.000	19.842	19.842	109	19.951	0	162	158	0	158	0	0
	Istruzione artistica	5918	2.767	4.000	4.002	2.595	2.595	2	2.597	0	0	1.405	0	1.405	0	0
	TOTALE 1998		147.791	153.998	162.454	137.180	137.180	7.228	144.408	0	1.372	16.818	127	16.945	0	0
	Variazione % 1998 1997		57,22	0,00	-23,89	-8,94	-3,43	112,15	-0,73	-100,00	971,80	402,78	-99,77	-71,40	0,00	0,00
TOTALE GENERALE 1997			3.400.478	4.528.000	6.361.435	4.946.831	4.919.292	691.660	5.610.952	27.539	77.042	527.169	118.752	645.901	0	108.979
TOTALE GENERALE 1998			5.268.580	5.268.580	5.918.702	5.315.504	5.315.067	508.864	5.684.549	437	2.308	687.817	406.620	270.552	85.791	449.946
Variazione % 1998 1997			54,94	16,36	-6,96	7,45	8,05	-26,43	1,31	-98,41	-97,00	30,47	-442,47	-58,11	312,88	391,60

6. Gli indicatori finanziari di valutazione delle politiche scolastiche: i risultati delle prime indagini svolte dagli organi di controllo interno.

Il servizio di controllo interno del Ministero, istituito con D.M. n.68 del 16 gennaio 1996, ha svolto nel corso del 1998 una serie di indagini che hanno riguardato i rapporti tra CONI e Ministero, i contratti di collaborazione stipulati dai conservatori di musica negli anni 1996- 1997, i distretti scolastici, i procedimenti amministrativi, l'attività contrattuale, l'aggiornamento e la formazione del personale della scuola e di quello amministrativo, l'Osservatorio sulla dispersione scolastica.

Alcune di tali indagini hanno orientato la scelta dei programmi di indagine di controllo sulla gestione da parte della Corte per l'anno 1998.

Una maggiore incisività dei programmi di indagine dovrebbe indurre a forme di controllo sulla gestione indirizzate alle istituzioni scolastiche, destinatarie dei trasferimenti dallo stato di previsione del Ministero nell'ambito dell'autonomia riconosciuta dall'art.21 della legge n.59 del 1997.

Tra le indagini svolte se ne ricordano due: sui distretti scolastici e sulle attività contrattuali dell'Amministrazione centrale e scolastica periferica.

La prima indagine del servizio di controllo interno ha riguardato 5 distretti scolastici scelti secondo una ragionata campionatura zonale dei predetti organi collegiali, si è conclusa con la proposta di loro eliminazione, per essere venute meno le motivazioni di sussistenza.

Difatti, è emerso che il ruolo attualmente svolto dai distretti scolastici nel contesto del sistema scolastico nazionale ha scarso significato e poca incidenza, che le disposizioni concernenti le finalità istituzionali, l'organizzazione e le funzioni dei distretti non corrispondono alla realtà attuale ordinamentale e che sono ormai venute meno le esigenze partecipative ed assemblearistiche che ne avevano ispirato l'istituzione, come organismi di partecipazione democratica alla vita e alla gestione della scuola.

Nelle proposte conclusive il servizio di controllo interno induce a valutazioni circa l'effettiva necessità di costituire, alla luce della legge n.59 del 1997 e del D.P.R. 12 del 1998, organismi a livello sub-provinciale di raccordo tra autonomie scolastiche e le altre componenti istituzionali coinvolte nella gestione del sistema scolastico.

Nell'altra indagine, sulle attività contrattuali, il servizio ha compiuto una rilevazione sistematica dei dati a livello di Amministrazione centrale e scolastica periferica (acquisto beni, acquisto servizi, manutenzione e locazione, licenze d'uso).

Sono state rilevate anomalie in alcune procedure contrattuali suggerendo correttivi ritenuti utili per il conseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

Si riassumono le osservazioni di maggiore significato per uffici o servizi.

- Direzione generale del personale: affida la realizzazione dei compiti istituzionali ad una massiccia (7 contratti di durata quadriennale per 14,8 miliardi complessivi) utilizzazione di strutture informatiche; si rileva l'esigenza di prospettare soluzioni dirette ad affiancare con personale professionalmente preparato le ditte esterne che svolgono il monitoraggio del sistema scolastico.
- Sempre con riferimento alla stessa Direzione è stata rilevata la tendenza a ricorrere al comodato come una sorta di esecuzione anticipata di contratti di locazione e difficoltà nella riconduzione ad unicità dell'intervento contrattuale in materia di manutenzioni con possibilità di oneri aggiuntivi.
- Direzione generale per l'istruzione classica: distribuisce copie delle riviste acquistate (251 milioni) a soggetti dell'amministrazione senza il supporto di analisi sul fatto che costituiscano un insostituibile strumento di lavoro. (analoghe osservazione per la Direzione generale per l'istruzione tecnica per una spesa di 175 milioni, per l'Ispettorato per l'educazione fisica e sportiva per una spesa di 85 milioni, e per il Servizio per la scuola materna per una spesa di 300 milioni).

Le pur significative indagini svolte dal servizio di controllo interno non hanno avuto effetti adeguati di ricaduta nei confronti dell'Amministrazione; anche la direttiva emanata per l'esercizio 1999 non contiene indicazioni per le attività contrattuali che sono state specifico oggetto di analisi del predetto servizio. Non sono stati ancora individuati di indicatori idonei ad una valutazione comparativa di costi e dei rendimenti, nonché della corretta ed economica gestione delle risorse economiche e del conseguimento degli obiettivi prefissati.

7. Organizzazione dei servizi e del personale.

7.1 Le prospettive istituzionali

Nell'ambito della riforma organizzativa del Governo, di cui agli articoli 11 e 12 della legge n.59 del 1997, è prevista l'istituzione di un Ministero dell'istruzione, della ricerca e della cultura per lo svolgimento dei compiti di spettanza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica e per i beni culturali, spettacolo e sport.

Tale previsione è contenuta in uno schema di decreto legislativo di riforma dell'organizzazione del Governo approvato dal Consiglio dei ministri il 4 giugno 1999.

Per quanto riguarda l'istruzione non universitaria i compiti affidati al Ministero si riferiscono: all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, agli ordinamenti e programmi scolastici, allo stato giuridico del personale, alla ricerca ed alla sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative, al riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale ed all'attivazione di politiche dell'educazione comuni ai Paesi dell'Unione europea, all'individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore, alla consulenza ed al supporto per l'attività delle istituzioni scolastiche autonome, alle istituzioni di cui agli articoli 137 e 138 del d.lgs n.112 del 1998.

E' prevista l'articolazione del Ministero in Dipartimenti e in uffici scolastici regionali: a questi ultimi sono affidati i compiti inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome, ai rapporti con le amministrazioni regionali e con gli enti locali, ai rapporti con le università e con le agenzie formative, al reclutamento ed alla mobilità del personale scolastico, all'assegnazione di risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche, ai compiti di carattere non formativi svolti dagli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativo.

Nel disegno di riorganizzazione è previsto il trasferimento al Ministero delle politiche sociali dell'osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazione di handicap ed il comitato tecnico nazionale per l'educazione alla salute e per la prevenzione delle tossicodipendenze: sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i compiti svolti dall'osservatorio per l'edilizia scolastica.

E' prevista l'istituzione dell'agenzia per la valutazione del sistema dell'istruzione, con compiti di rilevazione dei livelli qualitativi del sistema di istruzione e di fornire alle istituzioni scolastiche indici di autovalutazione. Sono altresì previste l'agenzia per la formazione scolastica e quella per la formazione e per l'istruzione professionale.

7.2 Le maggiori componenti del sistema scolastico

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

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

Tenuto conto che le previsioni normative di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche sono state dettate da esigenze di riduzione della spesa uno scostamento rispetto alle previsioni comporta il mancato conseguimento, totale o parziale, dei risparmi di spesa.

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

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

SCUOLA MATERNA

Anno scolastico	ALUNNI E SEZIONI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ. EFFETTIVA		
VARIAZ.					
	<i>ALUNNI</i>	<i>SEZIONI</i>	<i>ALUNNI</i>	<i>SEZIONI</i>	
1997- 1998	925.825	39.483	918.126	39.296	- 7.699
- 187					
1998 - 1999	925.927	39.480	917.396	39.565	- 8.531
+85					
Differenza	+ 102	- 3	- 730	+ 269	

Nella scuola materna può rilevarsi nei due anni scolastici il rispetto dei limiti stabiliti: il rapporto alunni per sezione, previsto in 23,4, è stato rispettato (23,3 nel 1997- 1998 e 23,1 nel 1998- 1999) nonostante che nei due anni vi sia stato un incremento meno accentuato della popolazione scolastica, verosimilmente riconducibile a scelte discrezionali delle famiglie ed a ragioni di carattere organizzativo connesse alla disponibilità di locali e di mezzi.

Secondo un'analisi più specifica dell'andamento a livello provinciale si osservano situazioni di maggiore concentrazione di sezioni istituite in eccedenza rispetto al piano nelle province di Catania (+ 42), Palermo (+ 22) e Roma (+21).

SCUOLA ELEMENTARE

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ. EFFETTIVA		
VARIAZ.	ALUNNI	CLASSI	ALUNNI	CLASSI	
1997- 1998	2.533.193	144.726	2.570.183	144.776	+36.990
+ 50					
1998- 1999	2.594.633	143.871	2.588.725	142.916	-5.908
- 955					
Differenza	+ 61.440	- 855	+18.542	- 1.860	

Nella scuola elementare può constatarsi che nell'anno scolastico 1997-1998 vi sono state 50 classi superiori al limite stabilito anche se vi è stato un incremento di 36.990 alunni superiore alle previsioni ed è stato rispettato il rapporto alunni per classe (17.7 rispetto a 17.8). Per quanto riguarda l'anno scolastico 1998-1999 appare rispettato il limite stabilito con una riduzione delle classi ben inferiore (-955) rispetto alla previsioni, anche se il rapporto tra alunni e classi appare superiore a quello stabilito (18.1 anziché 17.8).

A livello provinciale la maggiore concentrazione di classi in eccedenza rispetto al piano si è registrata nelle province di Roma (-172), Palermo (- 89) e Catania (- 68).

SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ.EFFETTIVA		
VARIAZ	ALUNNI	CLASSI	ALUNNI	CLASSI	
1997- 1998	1.716.057	83.666	1.712.831	84.859	- 3.226
+ 1.193					

1998, 1999	1.679.285	82.255	1.683.460	82.360	+ 4.175
					+ 105
Differenza	-31.161 - 1.784		- 33.546	- 2.604	

Nella scuola secondaria di primo grado deve constatarsi il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali: infatti, nell'anno scolastico 1997-1998 vi sono state 1.193 classi non soppresse, pari al 30,4 % di quelle previste, nonostante un decremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente. Nello stesso anno scolastico non è stato altresì rispettato il rapporto percentuale tra alunni e classi, che è stato di 20,5 anziché di 20,1.

Con riferimento all'anno scolastico 1998- 1999 deve rilevarsi che vi sono state 105 classi non soppresse, anche se viene registrato un incremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente: più contenuto, anche se ancora superiore a quello previsto, il rapporto tra alunni e classi che è stato di 20,4 anziché di 20,6.

Tale risultanza, che non appare in linea con il piano di razionalizzazione delle rete scolastica e che si riflette in termini di minori riduzioni di spesa per mancate soppressioni di sezioni e di unità scolastiche, pone in evidenza uno squilibrio che si rifletterà nelle prossime decisioni per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dell'autonomia.

A livello provinciale la maggiore concentrazione di classi in eccedenza rispetto al piano si è registrata nelle province di Napoli (- 111), Caserta (- 61), Cagliari e Milano (- 57).

Occorre tenere presente che tali situazioni si sono verificate in zone caratterizzate da accentuate condizioni di disagio socio- ambientale e da rilevanti fenomeni di dispersione scolastica, per le quali i Provveditori consentono alle scuole unificate di continuare a funzionare nelle sedi precedenti in conseguenza di situazioni di inadeguatezza dell'edilizia scolastica e dell'intendimento di mantenere nel territorio strutture ritenute necessarie per la prevenzione e per il recupero dell'evasione scolastica.

Va tenuta presente la particolare situazione delle scuole medie annesse ad istituti scolastici dotati di particolare autonomia come i Convitti nazionali, cioè di classi di scuola media funzionanti presso i predetti istituti con insegnamenti funzionali alla prosecuzione degli studi nello specifico settore dell'istruzione artistica, per le quali la soppressione di classi di modesta dimensione è condizionata dai vincoli legislativi relativi agli istituti in questione.

Per l'anno scolastico 1998- 1999 è più ridotto l'incremento delle classi rispetto al numero di quelle previste nei decreti interministeriali, in parte giustificato dal numero degli alunni effettivamente frequentanti superiore alle previsioni.¹⁰

Tale situazione pone in evidenza un rinvio nell'applicazione delle disposizioni relative alla riorganizzazione rete scolastica in previsione del passaggio dei relativi compiti agli enti locali previsto dal D.P.R. n.253 del 1998.

SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ. EFFETTIVA		
VARIAZ	ALUNNI	CLASSI	ALUNNI	CLASSI	
1997- 1998	2.389.540	106.121	2.396.122	109.844	+ 6.582
+ 3.723					
1998- 1999	2.363.722	107.774	2.350.575	107.476	-13.147
- 298					
Differenza	- 25.818	+ 1.653	- 45.547	- 2.368	

Anche nella scuola secondaria di secondo grado deve constatarsi il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali: difatti, nell'anno scolastico 1997-1998 vi sono state 3.723 classi non soppresse, sia pure in presenza di un discreto aumento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente. Nello stesso anno scolastico non è stato altresì rispettato il rapporto percentuale tra alunni e classi, che è stato di 21,8 anziché di 22,5.

Con riferimento all'anno scolastico 1998- 1999 deve rilevarsi che sono state soppresse 298 classi in più rispetto a quelle previste in conseguenza di un notevole decremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente: ancora superiore a quello previsto il rapporto tra alunni e classi che è stato di 21,8 anziché di 22,6.

Per gli istituti di istruzione secondaria gli organici di istituto sono stati definiti in base ai criteri utilizzati negli anni precedenti rinviando la costituzione degli organici funzionali

¹⁰ La maggiore adesione può essere attribuita anche al superamento, per l'anno scolastico 1998- 1999, della disposizione che prevedeva che le classi con la presenza di handicap non dovessero accogliere più di 20 alunni.

successivamente all'emanazione delle disposizioni regolamentari riguardanti l'autonomia nelle istituzioni scolastiche, previa revisione dei criteri di determinazione delle cattedre e dei posti di insegnamento.

Per quanto riguarda l'andamento delle classi, le risultanze riferite all'anno scolastico 1997- 1998 e 1998- 1999 sono le seguenti:

SCUOLA MATERNA

Anno scolastico	CIRCOLI DIDATTICI	CLASSI
1997- 1998	4.482	13.624
1998- 1999	4.356	13.667
	-126	+ 43

Il numero delle classi si è incrementato in conseguenza della rilevante domanda di scolarizzazione insoddisfatta, della progressiva disattivazione delle scuole gestite da piccoli comuni e da privati, dell'esigenza di assicurare la frequenza della scuola materna per tutti i bambini di età compresa tra i 3 e i 5 anni.

SCUOLA ELEMENTARE

Anno scolastico	PLESSI	VARIAZ.
1997- 1998	16.933	
1998- 1999	16.654	- 279

Nella scuola elementare è previsto un aumento degli alunni iscritti, anche in conseguenza del maggior numero di nascite nell'anno 1992, ma anche del costante incremento della frequenza di alunni provenienti da paesi extra- comunitari.

SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

UNITA' SCOLASTICHE

Anno scolastico	ISTIT. PRINCIP.	SEZ.STACC.
1997- 1998	4.884	2.532
1998- 1999	4.910	2.867
	+ 26	+ 335