

Capitolo I

Relazione annuale sui profili finanziari statali dell'ordinamento della scuola elementare per l'anno scolastico 1998-1999**1 Valutazioni di sintesi e conclusioni.**

2. Il quadro normativo di riferimento: 2.1 *La spesa pubblica per l'istruzione;* 2.2 *Verso l'autonomia scolastica;* 2.3 *Il contesto normativo*

3. La metodologia dell'indagine: 3.1 *Le relazioni dei Provveditori;* 3.2 *Ampliamento del campo di rilevazione e di esame;* 3.3 *La verifica degli obiettivi di piano.*

4. Indicatori contabili.

5. Indicatori finanziari: 5.1 *Metodologia applicata;* 5.2 *Risultanze complessive:* 5.2.1 *La scuola elementare;* 5.2.2 *La scuola materna statale;* 5.2.3 *La scuola secondaria di primo grado;* 5.2.4 *La scuola materna e dell'obbligo.*

6. Indicatori di struttura: 6.1 *Metodologia applicata;* 6.2 *Le istituzioni scolastiche:* 6.2.1 *Circoli didattici:* 6.2.1.1 *Dimensionamento dei Circoli didattici;* 6.2.1.2 *Situazione dei Circoli didattici a.s. 1998-1999;* 6.2.1.3 *Territori dei circoli didattici;* 6.2.1.4 *Scuole materne statali nei Circoli didattici;* 6.2.2 *Le scuole secondarie di primo grado:* 6.2.2.1 *Dimensionamento delle scuole medie;* 6.2.2.2 *Situazione delle scuole medie a.s. 1998-1999;* 6.2.2.3 *Istituti su più Comuni;* 6.2.3 *Istituti comprensivi;* 6.3 *Le scuole dipendenti dalle istituzioni scolastiche:* 6.3.1 *Plessi di scuola elementare;* 6.3.2 *Scuole materne statali;* 6.3.3 *Sezioni staccate di scuola media;* 6.4 *Le classi e le sezioni funzionanti nelle scuole:* 6.4.1 *Classi di scuola elementare;* 6.4.2 *Le sezioni di scuola materna;* 6.4.3 *Classi di scuola media;* 6.5 *Gli alunni:* 6.5.1 *Alunni di scuola elementare;* 6.5.1.1 *Alunni di scuola elementare portatori di handicap;* 6.5.2 *Bambini di scuola materna;* 6.5.2.1 *Bambini portatori di handicap;* 6.5.3 *Alunni di scuola media;* 6.5.3.1 *Alunni di scuola media portatori di handicap;* 6.6 *Gli insegnanti:* 6.6.1 *Docenti di scuola elementare;* 6.6.2 *Docenti di scuola materna;* 6.6.3 *Docenti di secondaria di primo grado.*

7. Gli indicatori di prodotto e di risultato: *7.1 Il tasso di ripetenza; 7.2 Il tasso di promozioni nel secondo e terzo anno della scuola media inferiore; 7.3 Il tasso di scolarizzazione nella scuola materna statale; 7.4 La diffusione delle scuole non statali in rapporto a quelle pubbliche; 7.5 La diffusione dell'insegnamento della seconda lingua straniera.*

8. Le esperienze sulla dispersione scolastica nella Provincia di Roma.

APPENDICE: Principali disposizioni normative ed amministrative di riferimento.

TABELLE.

1. Valutazioni di sintesi e conclusioni.

1.1 Per una visione completa dei profili finanziari connessi al funzionamento delle scuole elementari da quest'esercizio vengono esposti, in successivo capitolo della presente relazione, dati ed elementi rilevati dai conti consuntivi degli enti locali.

I risultati di gestione dell'ordinamento della scuola elementare confermano l'anno scolastico 1998-1999 come momento cruciale per la definizione delle riforme del sistema scolastico e come anno di passaggio verso l'avvio operativo dell'innovazione che dovrebbe trovare applicazione a partire dall'anno 2000.

Vengono confermate, pur con difficoltà operative, le tendenze ad ulteriori azioni di completamento e di consolidamento dell'ordinamento introdotto dalla legge n. 148 del 1990, con una sempre maggiore spinta ad iniziative dirette al miglioramento dell'offerta formativa ed alla soddisfazione delle esigenze educative degli alunni.

Le innovazioni hanno comportato incrementi dei costi dei servizi per effetto di una più articolata organizzazione didattica che si è caratterizzata soprattutto per l'incremento di diffusione dell'insegnamento di una lingua straniera e per l'estensione dei tempi di funzionamento della scuola, con particolare incidenza dell'organizzazione del tempo pieno.

Dall'esame delle risultanze dell'anno scolastico può trarsi il convincimento che l'ordinamento della scuola elementare, così come riformato a seguito della legge n. 148 del 1990, non sembra aver determinato oneri aggiuntivi ove riferiti esclusivamente a quelli sostenuti dallo Stato.

L'opera di razionalizzazione intrapresa ha determinato una riduzione di circoli didattici, di plessi scolastici e di classi, con conseguente contenimento, contrazione e mobilità degli organici del personale.

Diverso e più complesso il discorso per quanto riguarda gli enti locali per i quali sembra di crescente rilievo finanziario il coinvolgimento nella gestione dell'ordinamento scolastico per la scuola primaria.

E' aumentato il costo medio per classe e per alunno a seguito dell'elevazione del numero di alunni per classe e della incidenza sull'organico di classe di personale docente preposto all'insegnamento della lingua straniera o all'organizzazione didattica del tempo pieno.

Il contenimento della spesa di gestione, accompagnato dall'aumento del costo medio per classe e per alunno, va pertanto visto in stretta correlazione - in un rapporto causa-effetto - con la riorganizzazione didattica, l'aumento del tempo scuola e l'arricchimento delle discipline di insegnamento.

Va considerato altresì l'onere finanziario sostenuto per la formazione dei docenti che, nello specifico della scuola elementare, oltre all'aggiornamento in servizio così come previsto per il restante personale degli altri ordini di scuola, si è concretizzato negli interventi per i docenti di lingua straniera.

1.2 Sono continuati, con alcune difficoltà differenziate nei diversi ordini di istruzione i processi di accorpamento e di razionalizzazione dei plessi scolastici, incidendo lievemente sull'entità complessiva di scuole strutturate su un massimo di cinque classi che rappresentano, nel loro insieme, poco meno della metà dei plessi di elementare funzionante. Va ricordato che le piccole scuole (che incidono sensibilmente sui costi complessivi), hanno il vantaggio di un dimensionamento di popolazione scolastica più governabile e idoneo ad una positiva relazione alunni-docenti, ma evidenziano limiti sul piano organizzativo didattico della gestione modulare e scarsità di strutture e di servizi di supporto (spazi attrezzati, laboratori, attrezzature didattiche).

L'analisi svolta dalla Corte, in considerazione dell'imminente attuazione dell'autonomia scolastica, della recente riforma dei cicli scolastici e della complessiva trasversalità degli

interventi riformatori che investono in uguale misura tutti gli ordini di scuole, si è rivolta all'intero ordine di scuola di base, comprendente oltre alla scuola elementare anche la materna statale e la secondaria di primo grado, e ad 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, effettuata con riferimento alle due componenti degli alunni e delle classi, ha verificato la congruità delle situazioni per tali ordini di scuola in relazione ai parametri fissati nel piano di razionalizzazione e di qualificazione della spesa pubblica, previsti nei decreti interministeriali nn. 176, 177 e 178 del 15 marzo 1997 applicativi delle disposizioni previste nella legge 23 dicembre 1996, n. 662 i cui effetti hanno riguardato anche l'anno scolastico 1998-1999.

Nella scuola secondaria di primo grado deve constatarsi, anche per quest'anno scolastico, pure in misura inferiore rispetto al precedente anno, il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali.

Le previsioni normative di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche sono state dettate da esigenze di riduzione della spesa fissando una verifica del conseguimento degli obiettivi alla data del 31 dicembre 1999. Questa verifica ha rilevato uno scostamento per la scuola secondaria di primo grado; potrebbe derivarne un conseguimento soltanto parziale dei risparmi di spesa.

Nella valutazione dell'effettivo conseguimento dei risultati previsti nei piani di razionalizzazione della rete scolastica va tenuto 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.

Questo orientamento, suscettibile di un possibile ridimensionamento nel successivo anno scolastico, può porsi in contrasto con il piano di razionalizzazione delle rete scolastica determinando minori riduzioni di spesa per mancate soppressioni di sezioni e di unità scolastiche.

Il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche richiede in "bilanciamento" tra obiettivi di riduzione della spesa e dettami di qualità e diffusione sul territorio delle prestazioni del servizio scolastico.

1.3 Le classi con la media di alunni più elevata si trovano normalmente al sud; le classi con la più alta fruizione di tempo scuola si trovano al nord. Le situazioni conseguenti pongono in rilievo un evidente squilibrio che potrebbe incidere sull'efficienza e sull'efficacia del servizio scolastico.

L'affollamento delle classi e il tempo scolastico sono determinati non solo da fattori interni all'Amministrazione scolastica, ma anche e soprattutto dall'azione di elementi esterni (programmi di edilizia scolastica, organizzazione dei servizi di mensa e di trasporto, infrastrutture di servizio).

Per contro l'attuazione di taluni aspetti di ordinamento, quali l'insegnamento della lingua straniera e l'integrazione ed il sostegno agli alunni portatori di handicap, è stata realizzata, ancorchè in forma non sempre completa ed esaustiva, senza specifiche differenze territoriali.

Il segnalato problema dell'incongruità dei percorsi formativi degli alunni, relativamente al proseguimento dell'insegnamento della stessa lingua straniera dalla elementare alla media, sembra avviarsi al superamento, in considerazione del fatto che in via sperimentale è stato

introdotto l'insegnamento di una seconda lingua straniera nella scuola media, che potrebbe preludere, con appositi finanziamenti, ad una sua generalizzazione.

1.4. Risulta generalizzato e consolidato il ricorso diffuso a posti in deroga rispetto agli organici di diritto per attività di sostegno ed integrazione agli alunni portatori di handicap, con grave pregiudizio alla continuità del servizio, a causa dell'impiego prevalente di docenti con contratto a tempo determinato che, come è noto, non hanno diritto alla riconferma.

Per quanto riguarda gli interventi di sostegno e di integrazione, le diverse situazioni provinciali hanno posto in evidenza una non uniformità di distribuzione delle situazioni di svantaggio con conseguente specificità differenziata degli interventi educativi e di impiego delle risorse.

Si è registrato un aumento della popolazione scolastica straniera, non solo per cause contingenti e straordinarie, ma piuttosto connesso con la presenza di nuclei familiari di nazionalità straniera nelle zone di più intensa attività occupazionale.

La molteplicità di etnie e nazionalità presenti e la precoce scolarizzazione dei minori che trova sempre più nella scuola elementare il settore della prima e fondamentale accoglienza hanno evidenziato nuovi problemi di organizzazione didattica ed educativa; va affermandosi l'esigenza di educazione all'intercultura e la necessità che la scuola, prossima all'autonomia, si strutturi sempre più come sede della relazione interistituzionale per le più ampie esigenze del sistema formativo.

Sotto questo aspetto - e non solamente per l'integrazione dei minori stranieri - è divenuto fondamentale il ruolo degli enti locali per l'efficacia del servizio formativo e può compiersi in modo più funzionale se si realizza attraverso consorzi, accordi di programma ed intese.

In definitiva, sembra opportuno prevedere l'introduzione di criteri di maggiore flessibilità organizzativa e didattica dei moduli non soltanto per razionalizzare la spesa di impianto dell'ordinamento, ma soprattutto per conseguire maggiore efficacia e qualità delle prestazioni professionali.

2. Il quadro normativo di riferimento.

La normativa primaria e secondaria relativa all'istruzione emanata in questa fase è particolarmente ricca, anche in ragione dell'attuazione dell'autonomia scolastica all'interno del più ampio quadro di riforma del sistema di istruzione e di formazione.

2.1 La spesa pubblica per l'istruzione.

Come per gli anni precedenti, le norme relative alla legge finanziaria e quelle ad essa correlate dispongono anche per il settore scolastico interventi di contenimento della spesa e di razionalizzazione delle risorse e degli investimenti, affidando direttamente al Ministero della Pubblica Istruzione e al concerto dei ministeri interessati il compito e la responsabilità di definire il piano di attuazione per i singoli settori dell'istruzione.

Per effetto della legge finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662 e in particolare l'art. 1) erano già stati disposti provvedimenti di razionalizzazione della rete scolastica, di contenimento degli organici del personale e di riduzione del numero di scuole e di classi, mediante l'emanazione, in data 15 marzo 1997, dei decreti interministeriali nn. 176, 177 e 178. Detti provvedimenti, già applicati per l'anno scolastico 1997-1998, dispiegando il proprio effetto anche per l'anno scolastico successivo, hanno trovato per il 1998-1999 ulteriori momenti attuativi e di verifica.

Successivamente altra norma finanziaria relativa all'esercizio 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449, concernente misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, e

particolarmente l'art. 40, commi 1 e 3) ha introdotto ulteriori elementi di razionalizzazione che si sono quindi integrati con quelli di piano della legge n. 662 del 1997. In particolare la nuova previsione normativa ha disposto la riduzione di organico del personale scolastico dell'1% rispetto alla base del 1997, da conseguire entro il termine dell'esercizio 1999.

In attuazione di tale nuovo provvedimento legislativo, è stato emanato il decreto interministeriale 24 luglio 1998, n. 330 di determinazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola, e il decreto ministeriale 24 luglio 1998, n. 331 contenente disposizioni concernenti la riorganizzazione della rete scolastica, la formazione delle classi e la determinazione degli organici del personale della scuola.

In sostanza il sistema scolastico, per quanto riguarda gli interventi di razionalizzazione della rete, di contenimento della spesa e di impiego delle risorse, è stato investito nell'anno scolastico 1998-1999 dagli effetti di più provvedimenti combinati nel tempo fra di loro.

2.2 Verso l'autonomia scolastica.

Contestualmente agli interventi amministrativi di razionalizzazione del sistema, la scuola è stata interessata, ancor più intensamente degli anni scorsi, da iniziative e provvedimenti finalizzati all'innovazione e alla prossima riforma dell'autonomia scolastica.

Non sono mancate difficoltà connesse alla concreta attivazione delle profonde trasformazioni dei programmi e dei metodi di insegnamento che costituiscono aspetti salienti della riforma, con particolare riferimento alle esigenze di formazione ed aggiornamento del personale direttivo e docente alle innovazioni in tema di autonomia e di tecnologie didattiche.

Nel corso dell'anno scolastico di riferimento molte province hanno definito il piano di dimensionamento delle istituzioni scolastiche in vista dell'autonomia, in attuazione del regolamento sul dimensionamento ottimale di cui al d.P.R. n. 233 del 1998.

Le scuole hanno potuto avviare forme diffuse di sperimentazione dell'autonomia e di innovazione organizzativa del sistema utilizzando le risorse finanziarie previste dalla legge n. 440 del 1997 che ha istituito il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.

Sulla base della stessa legge di finanziamento dell'innovazione scolastica sono stati disposti interventi e linee guida per l'insegnamento di lingue comunitarie nella scuola secondaria di I grado e nella scuola elementare, potenziando e ampliando gli interventi già previsti¹.

Nel corso dello stesso anno di riferimento è stato emanato il regolamento per l'autonomia (d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275) che, pur prevedendo l'avvio formale della riforma dal 1° settembre 2000, ha rappresentato un riferimento per l'avvio nelle scuole di sperimentazioni e della predisposizione di metodologie e organizzazioni coerenti con la riforma.

Per tale provvedimento le Sezioni Riunite della Corte con delibera n. 31/E/99 hanno ammesso al visto ed alla conseguente registrazione mentre la Sezione del controllo con deliberazione n. 43 del 1999 del 27 maggio 1999 aveva ricusato la registrazione. In particolare, le Sezioni Riunite, nel dichiarare per tale parte il provvedimento non conforme a legge, hanno rilevato che la sperimentazione didattica di cui al decreto ministeriale del 29 maggio 1998² non è riconducibile al concetto di un avvicinamento, per quanto cauto e graduale, all'autonomia

¹ (Circolare ministeriale n. 304 del 10 luglio 1998 e circolare ministeriale n. 60 del 10 marzo 1999 per la scuola media; circolare ministeriale 7 agosto 1998 e circolare ministeriale 9 ottobre 1998 per la scuola elementare).

² Con deliberazione n. 83 del 21 maggio 1998 la sezione di controllo della Corte ha negato il visto al decreto n. 765 del 27 novembre 1998 con il quale venivano autorizzate sperimentazioni volte a promuovere e sostenere i processi di autonomia delle istituzioni scolastiche, anticipando l'applicazione dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 prima dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art. 14, comma 2, della legge n. 408 del 1988 e rilevandosi, pertanto, privo di fondamento giuridico.

didattica ed organizzativa impostata dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ed hanno osservato che il predetto decreto non si è limitato a porre una disciplina di carattere transitorio, ma ha previsto di lasciare un potenziale spazio di assoluta discrezionalità ministeriale, che si pone in contrasto con una delegificazione condizionata alla sostituzione della normativa primaria con altra secondaria di livello governativo.

Strettamente correlati con l'avvio della riforma dell'autonomia scolastica, sono stati emanati i decreti legislativi attuativi dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997, relativi alla dirigenza scolastica (d.lgs. n. 59 del 1998) e alla riforma dell'amministrazione scolastica (d.lgs. n. 300 del 1999).

2.3 Il contesto normativo.

In questa situazione complessiva che vede il sistema scolastico al centro di interventi e di programmazioni, il contesto che più da vicino ha correlazioni con il sistema di istruzione si è arricchito di norme e di provvedimenti di attuazione.

L'attuazione della legge n. 59 del 1997, attraverso soprattutto il d.lgs. n. 112 1998, ha ulteriormente contribuito, con previsione di graduale ampliamento, a definire il sistema integrato di istruzione e formazione.

La legge n. 9 del 1999 ha disposto l'elevamento dell'obbligo scolastico e il suo regolamento di attuazione (decreto ministeriale 323 del 1999) ne ha posto le basi attuative per il prossimo anno scolastico.

La legge sugli stranieri (legge n. 40 del 1998) e il relativo Testo unico di attuazione 286 del 1998 hanno previsto interventi e servizi per l'accesso al diritto di istruzione dei cittadini non italiani e per il sostegno all'educazione interculturale.

3. La metodologia dell'indagine.

Ai sensi dell'art. 12 della legge 5 giugno 1990, n. 148 (ora art. 134 del Testo Unico della scuola, recepito dal decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297) la Corte riferisce al Parlamento in ordine all'attuazione dell'ordinamento della scuola elementare, avvalendosi della relazione dei Provveditori agli studi ed acquisendo dati e notizie forniti dall'Amministrazione centrale del Ministero avvalendosi delle informazioni disponibili nel sistema informativo dello stesso Ministero.

3.1 Le relazioni dei Provveditori.

Negli anni passati le relazioni dei Provveditori agli studi costituivano elemento fondamentale per la ricognizione di tutti gli elementi connessi con la riforma dell'ordinamento, al fine di rilevare quei dati puntuali e circostanziati che potevano consentire una valutazione ampia e motivata dell'andamento di attuazione della norma riformatrice.

In particolare, attraverso la relazione dei Provveditori, venivano recepiti e poi analizzati i dati relativi agli indicatori di struttura scolastica (circoli didattici, plessi scolastici, classi, alunni e docenti), di attuazione del nuovo ordinamento (moduli, tempo scuola, lingua straniera organizzazione didattica, integrazione alunni) e di risultato (successo scolastico e dispersione, mortalità scolastica).

Quei dati, essenziali per la correttezza e la piena attendibilità delle valutazioni, ora non vengono più rilevati dagli Uffici scolastici provinciali, dai quali comunque, con una diversa attenzione agli aspetti qualitativi dell'offerta formativa realizzata sul territorio, vengono raccolte considerazioni diverse sulle problematiche di attuazione dell'ordinamento.

I dati vengono ora forniti, secondo precisi accordi intercorsi nel quadro di forme collaborative avviate da diversi esercizi, direttamente dal Servizio Informativo del Ministero della Pubblica Istruzione.

I dati, relativamente alla scuola elementare, sono riferiti all'ultimo triennio scolastico per consentire una valutazione in *progress* dei fenomeni rilevati.

Ai Provveditori è rimasto quindi l'onere, assolto quest'anno complessivamente in modo puntuale e qualificato, di esprimere soprattutto valutazioni di merito e rilevazioni di problematiche emergenti che hanno consentito di orientare meglio la relazione della Corte.

3.2 Ampliamento del campo di rilevazione e di esame.

Quest'anno inoltre, in considerazione della imminente attuazione dell'autonomia scolastica, della ipotizzata riforma dei cicli scolastici e della complessiva trasversalità degli interventi riformatori che investono in uguale misura tutti gli ordini di scuola, la relazione - relativamente agli indicatori di struttura - prende in considerazione, sempre con riferimento all'oggetto primario di studio che è la scuola elementare, gli altri ordini della scuola di base, materna statale e secondaria di primo grado.

Il rapporto con la scuola materna statale è motivato altresì dalla stretta connessione, organica e funzionale, che questo ordine di scuola ha con la scuola primaria, in quanto, oltre ai forti elementi di raccordo istituzionale ed educativo, esso rappresenta una parte del sistema delle direzioni didattiche, essendo in esse inserito organicamente.

Il rapporto con la scuola media, oltre che dalle ragioni di carattere generale sopra richiamate, è motivato anche da diffuse esperienze sul territorio di istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media; esperienze destinate ad aumentare decisamente per effetto degli interventi di dimensionamento per l'autonomia e per la previsione di riforma dei cicli.

3.3 La verifica degli obiettivi di piano.

La relazione, relativamente all'esame degli indicatori di struttura, non si limita al solo esame delle situazioni e della loro comparazione secondo parametri di tempo (ultimo triennio), di spazio (la scuola nelle province e nelle regioni) e di settore (elementare, materna e media), ma ne verifica anche la congruità e la corrispondenza rispetto alle linee del piano di razionalizzazione e di qualificazione della spesa pubblica fissate dalle norme finanziarie.

In particolare, all'interno della relazione, viene dato adeguato spazio all'esame dei piani di razionalizzazione previsti dal d.l. 236 del 1996 (per la quota prevista per il 1997) e dai dd.ii. nn. 176, 177 e 178 del 1997, che nell'anno scolastico 1998-1999 hanno trovato ulteriori momenti attuativi e di verifica.

4. Indicatori contabili.

Per fornire un quadro complessivo dell'istruzione pubblica vengono qui esposti alcuni indicatori della spesa pubblica per l'istruzione scolastica, forniti dal Ministero della pubblica istruzione, su elaborazioni del Servizio statistico-SISTAN (Tab. 1, 2 e 3) riferite all'esercizio 1997. I dati sono espressi in termini di impegni e comprendono una stima del contributo nazionale a fronte delle erogazioni comunitarie.

**Tab.1 - Spesa pubblica per l'istruzione scolastica
in % del PIL e della spesa pubblica totale - Anni 1995-1997(a)**

	1995	1996	1997
In % PIL	3,70	3,99	3,62
In % spesa pubblica totale	7,10	7,54	7,11

(a) Per i dati di base v. Tabella A1 in allegato

Secondo tali dati la spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL è pressoché stabile nel triennio dal 1995 (3,7) al 1997 (3,8); in rapporto alla spesa pubblica complessiva negli anni dal 1995 al 1997 vi è stata una crescita dal 7,1 al 7,4%.

La distribuzione percentuale della spesa per amministrazioni di finanziamento, sempre riferita all'anno 1997, pone in evidenza l'assoluta preponderanza di quella sostenuta dallo Stato (77,3%) rispetto agli enti locali (20,8%) ed alle regioni (1,9%).

**Tab. 2 - Spesa pubblica per l'istruzione scolastica
secondo l'amministrazione di finanziamento (in %)
(a) - Anno 1997**

Spesa per la scuola delle amministrazioni statali	77,3
- di cui MPI	98,4
Spesa per la scuola delle amministrazioni regionali (b)	1,9
Spesa per la scuola degli enti locali	20,8
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	100,0

(a) Per i dati di base v. Tabella A1

(b) Compresa le province autonome di Trento e Bolzano

Fonte: v. Tabella A.1

**Tab. 3 - Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la
fonte di finanziamento (miliardi di lire correnti)**

	1996	1997
Spesa istruzione delle amministr. centrali dello Stato	59.948,8	55.597,8
<i>di cui MPI</i>	<i>59.271,6</i>	<i>54.697,9</i>
Spesa scuola amministrazioni regionali	933,6	1.400,3
Spesa scuola enti locali	14.994,2	14.936,9
TOTALE SPESA SCUOLA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	75.876,6	71.934,9

In termini assoluti la spesa è stata pari a 55.597,8 miliardi per lo Stato (59.948,8 miliardi nel 1996), di 14.936,9 miliardi per gli enti locali (14.994,2 miliardi nel 1996) e di 1.400,3 miliardi per le regioni (933 miliardi nel 1996). La gestione della spesa avviene per il 70% a livello centrale e per il restante 30% in periferia (regioni, province, comuni); in particolare lo Stato sostiene gli oneri per i docenti ed in parte per il personale non docente, nonché per le

attrezzature e per il funzionamento. A carico degli enti locali sono gli oneri per le strutture edilizie, per alcuni servizi (quali mensa, trasporto), per il personale ausiliario, per il personale non docente di alcuni livelli ed indirizzi di scuola, nonché la gestione del diritto allo studio.

Secondo dati riportati nella relazione sulla situazione economica del Paese per il 1999, la spesa complessiva per l'istruzione ha superato i 93.000 miliardi; in rapporto al PIL si colloca in un rapporto pari al 4,5%; quella statale è stata di quasi 74.000 miliardi, dei quali 64.000 miliardi riferiti al Ministero della pubblica istruzione.

La crescita della spesa pubblica complessiva è connessa alla dinamica del costo del personale, che rappresenta circa l'80% della spesa, per gli effetti dell'attribuzione al personale insegnante della scuola di risorse aggiuntive rispetto agli altri comparti del pubblico impiego in applicazione della contrattazione collettiva nazionale. Oltre alle politiche salariali il sistema scolastico è stato influenzato da esigenze gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione - composizione delle classi ed articolazione delle cattedre -, alla gestione delle supplenze ed al turn over.

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati circa 8,2 milioni di giovani, con lievi e costanti miglioramenti nella propensione agli studi.

Dal confronto tra i dati definitivi dell'anno scolastico 1997/1998 e i dati provvisori dell'anno scolastico 1998/1999 della stessa Relazione risulta confermata la tendenza ad un aumento degli iscritti nelle scuole materne (+7.000), in quelle elementari e nelle Accademie di belle arti ed una diminuzione di quelli iscritti nelle scuole secondarie inferiori (-96.000) e superiori (-43.000).

Ad una ripresa delle iscrizioni alle elementari si sono accomunati elevati tassi di riuscita scolastica e di prosecuzione negli studi, nonché di licenziati della scuola media; quasi il 75% dei giovani consegue il diploma di scuola secondaria superiore con avvicinamento all'obiettivo del futuro obbligo formativo a 18 anni. Tuttavia, nel triennio 1997-1999 sono diminuiti in termini assoluti e percentuali i licenziati della scuola elementare (-47.000), i licenziati della scuola secondaria inferiore (-5.000), i qualificati negli istituti professionali (-4.000) ed i maturi delle scuole secondarie superiori (-3.000).

5. Indicatori finanziari.

5.1 Metodologia applicata.

Nel presente paragrafo vengono qui esposti, secondo la classificazione COFOG per funzioni obiettivo di 4 livello, i dati relativi agli oneri sostenuti per il 1999, distintamente per la gestione dei diversi ordini di istruzione; gli elementi di seguito descritti sono stati rilevati dal rendiconto generale dello Stato.

Tale analisi, che costituisce il nucleo essenziale del monitoraggio affidato alla Corte dei conti dall'art. 15, comma 12, della legge 5 giugno 1990, n. 148, ampliato dall'art. 134, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297, è diretta a supportare valutazioni complessive sui profili applicativi dell'ordinamento della scuola elementare, analisi allargata agli altri ordini di scuola di base, materna statale e secondaria di primo grado.

La spesa complessiva è stata ripartita, anche sulla base di stime effettuate dalla medesima Amministrazione, per lo svolgimento delle funzioni obiettivo incrociate con i centri di responsabilità, secondo una classificazione adottata per l'intero stato di previsione dello stesso Ministero, con inclusione delle spese relative a capitoli compresi nella ripartizione.

5.2 Risultanze complessive.

5.2.1 La scuola elementare.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola elementare, in termini di impegni effettivi, è risultata pari a 16.588 miliardi (15.656 miliardi nel 1998); la parte preponderante è quella riferita al personale docente con una spesa pari a 16.154 miliardi principalmente destinata al pagamento degli stipendi per i 247.725 insegnanti di ruolo (249.761 nel 1998 e 262.754 nel 1997), dei quali 14.767 docenti di sostegno.

Passando all'esame dei dati dell'esercizio 1999, riferiti alla spesa complessiva sostenuta come posti in evidenza nella classificazione per funzioni obiettivo di 4 livello secondo le classi COFOG, in relazione al numero degli alunni e dei docenti secondo i dati forniti dal Ministero della pubblica istruzione, si hanno i seguenti risultati:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo la spesa complessiva sopra indicata per il numero degli alunni (2.588.725 unità; 2.605.809 nel 1998 unità), è risultato pari a 6,4 milioni (6 milioni nel 1998).

2) la spesa media statale complessiva per docente, di ruolo e non di ruolo, è stata di 63 milioni (62,6 milioni nel 1998) (16.588 miliardi: n.263.290 docenti di ruolo ed a tempo determinato).

5.2.2 La scuola materna statale.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola materna, in termini di impegni effettivi, è risultata pari a 5.044 miliardi (5.602 miliardi nel 1998), la parte preponderante è quella riferita al personale docente con una spesa pari a 4.508 miliardi principalmente destinata al pagamento degli stipendi per i 77.510 insegnanti di ruolo (79.253 nel 1998).

Passando all'esame dei dati dell'esercizio 1999, riferiti alla spesa complessiva sostenuta come posti in evidenza nella classificazione per funzioni obiettivo di 4 livello secondo le classi COFOG, in relazione al numero degli alunni e dei docenti secondo i dati forniti dal Ministero della pubblica istruzione, si hanno i seguenti risultati:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (917.396 unità; 917.205 nel 1998), è risultato pari a 5,4 milioni, pressoché immutato rispetto al precedente esercizio;

2) la spesa media statale complessiva per docente di ruolo è stata di circa 54 milioni (lire 4.182 miliardi: n.77.510 docenti di ruolo).

5.2.3 La scuola secondaria di primo grado.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola secondaria di primo grado è risultata pari a 14.995 miliardi (16.586 miliardi nel 1998), la parte preponderante è quella riferita al personale docente con una spesa pari a 14.639 miliardi principalmente destinata al pagamento degli stipendi per i 182.788 insegnanti di ruolo (171.978 nel 1998).

Passando all'esame dei dati dell'esercizio 1999, riferiti alla spesa complessiva sostenuta come posti in evidenza nella classificazione per funzioni obiettivo di 4 livello secondo le classi COFOG, in relazione al numero degli alunni e dei docenti secondo i dati forniti dal Ministero della pubblica istruzione, si hanno i seguenti risultati:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (1.683.460 unità; 1.712.831 nel 1998), è risultato pari a 8,9 milioni (9,6 milioni nel 1998).

2) la spesa media statale complessiva per docente di ruolo è stata di 74,3 milioni (96,4 milioni nel 1998) (lire 13.594 miliardi: n. 182.788 docenti).

5.2.4 La scuola materna e dell'obbligo.

Dallo scorso anno, come già detto, la relazione della Corte prende in considerazione gli altri ordini di scuola di base, materna statale e secondaria di primo grado, per un esame complessivo che dia contezza degli effetti riformatori in atto.

Vengono, pertanto, esposti i dati relativi alla spesa complessiva sostenuta nel 1999 per la scuola di base e dei costi per alunno e per docente, ricavati dalla sommatoria delle corrispondenti voci per i tre ordini di scuole.

Passando all'esame dei dati dell'esercizio 1999, riferiti alla spesa complessiva sostenuta come posti in evidenza nella classificazione per funzioni obiettivo di 4 livello secondo le classi COFOG, in relazione al numero degli alunni e dei docenti per i tre ordini di scuole, secondo i dati forniti dal Ministero della pubblica istruzione, si hanno i seguenti risultati:

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola di base è risultata pari a 36.627 miliardi (37.844 miliardi nel 1998); la parte preponderante è quella riferita al personale a tempo indeterminato, pari a 32.709 miliardi (31.684 miliardi nel 1998), principalmente per il pagamento degli stipendi per i 508.023 insegnanti di ruolo (500.992 nel 1998).

Ne conseguono i seguenti costi medi per alunno e per docente di ruolo:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (5.189.581 unità; 5.235.845 nel 1998), è risultato pari a circa 7 milioni (7,2 milioni nel 1998).

2) la spesa media statale complessiva per docente è stata di circa 72 milioni (75,5 milioni nel 1998) (lire 36.627 miliardi: n.508.023 docenti).

6. Indicatori di struttura.

Vengono qui esaminati quegli indicatori che costituiscono la struttura di ogni istituzione scolastica. Sono esposti di seguito gli elementi essenziali che hanno incidenza sui costi e sul funzionamento, quali, ad esempio, le istituzioni scolastiche (circoli didattici e scuole medie), i plessi scolastici, le scuole e le sezioni staccate, le classi e gli alunni, i docenti.

6.1 Metodologia applicata.

Per disporre di un quadro di riferimento più completo del sistema di istruzione, gli indici di riferimento rappresentati sono accompagnati da rilevazioni e valutazioni riferite ai settori della scuola materna statale, della scuola elementare e della scuola media.

I dati di riferimento utilizzati sono stati messi a disposizione dal Sistema Informativo del Ministero della Pubblica Istruzione - Servizio di Consulenza all'Attività Programmatoria.

Tali dati vengono preliminarmente esaminati secondo tre parametri di valutazione: la rispondenza alle norme generali previste dal Testo unico sulla scuola (decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297), l'applicazione dei decreti interministeriali connessi con le prescrizioni della legge finanziaria, e il confronto dei dati dell'anno scolastico di riferimento (1998-1999) con quelli dei due precedenti anni 1996-1997 e 1997-1998.

6.2 Le istituzioni scolastiche.

Con il termine "istituzioni scolastiche" si intendono indistintamente i Circoli didattici e le Scuole di istruzione secondaria, secondo la nuova definizione che ne viene fatta dal Regolamento per il dimensionamento scolastico di cui al d.P.R. n. 233 del 1998.

In base a detto regolamento, nel corso dell'anno scolastico 98-99 si è proceduto al dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche da parte delle Conferenze provinciali dei Comuni e delle Comunità montane, appositamente convocate dai presidenti delle Amministrazioni provinciali. I piani provinciali hanno definito ambiti territoriali e struttura