

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

La cornice ordinamentale poteva dirsi sostanzialmente completata con l'emanazione del regolamento n. 275/99 che reca la disciplina completa per l'esercizio delle nuove funzioni da parte degli istituti scolastici, ma l'anno 2000 ha visto anche concludere il proprio iter due provvedimenti legislativi che recano caratteri di forte innovatività nell'ordinamento scolastico: la legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riordino dei cicli scolastici e la legge 10 marzo 2000 n. 62 sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e sull'istruzione.

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

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

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

Un ulteriore aspetto è costituito dalle previsioni degli articoli 66 e seguenti della legge n. 144/99, che, in attuazione degli indirizzi del patto per l'occupazione e lo sviluppo, hanno disposto, in connessione con il settore scolastico, l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al 18° anno di età, la creazione del sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore, cui presiederà l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, la cui costituzione è prevista dall'articolo 88 del d.lgs. n. 300/99.

Con riferimento al nuovo assetto dell'amministrazione periferica dello Stato, di cui al d.lgs. n. 300/99, centrato sugli uffici territoriali del Governo, va ricordato che è previsto il mantenimento di una autonoma configurazione per gli organi periferici dell'amministrazione scolastica.

11.2 Autonomia universitaria.

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

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

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

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

Ai decreti ministeriali è demandata l'individuazione degli obiettivi formativi qualificanti e delle attività formative caratterizzanti ciascuna classe. Le classi di laurea triennale sono state individuate con decreto 4 agosto 2000⁴. Il decreto 28 novembre 2000⁵ ha determinato le classi delle lauree specialistiche.

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

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

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

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

Questi principi postulano comunque la revisione della disciplina degli accessi alle professioni come richiesto dalle leggi del 1999 n. 4 e n. 370⁶. Del resto l'accesso al mondo del lavoro costituirà verifica della validità dell'impianto complessivo della riforma e delle singole scelte effettuate.

11.3 Programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

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

- 40% destinato allo sviluppo della ricerca universitaria, al potenziamento dei servizi tecnologici e alla collaborazione interuniversitaria internazionale;
- 40% per il completamento dei precedenti piani di sviluppo, la riduzione degli squilibri territoriali, il decongestionamento dei mega-atenei, la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti della scuola;
- 20% per l'innovazione didattica, il miglioramento dell'offerta formativa e l'integrazione con l'istruzione secondaria superiore (decreti 6 e 30 marzo 1998)⁷.

Successivamente, il Ministro, a conclusione del procedimento di programmazione, ha individuato le iniziative da realizzare nel triennio, gli strumenti e le

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

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

modalità attuative e ha definito i criteri di riparto delle risorse (decreto 21 giugno 1999)⁸.

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

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

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

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

delle quali già ripartite
delle quali ancora da ripartire

110.000	140.000	69.500	319.500
0	10.000	80.500	90.500

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

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

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

Con decreto 29 dicembre 2000¹⁰, a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione per il triennio 2001-2003, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse. La relazione, che ne illustra i contenuti, non reca alcuna informazione circa lo stato di attuazione della precedente programmazione. La mancanza di questa essenziale informazione è rimarcata nei pareri resi dal CUN, dalla CRUI e dal CNSU. I primi due organismi sottolineano anche l'assoluta insufficienza dei fondi per la ricerca, che non viene indicata come obiettivo prioritario, e per la didattica, soprattutto nel momento in cui le università sono chiamate alla riconversione degli ordinamenti didattici per favorire l'ampliamento della partecipazione dei giovani all'istruzione superiore.

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

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

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

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

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

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

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

- a) monitorare e valutare il sistema universitario e le sue strutture;
- b) fornire assistenza tecnica al Ministero nella conduzione dell'azione amministrativa.

Dalla produzione di rapporti elaborati si constata come il concorso alla determinazione dei contenuti dell'azione amministrativa del Ministero appare prevalente nell'attività del Comitato, con il risultato che le funzioni di valutazione ex post sono svolte solo in termini di costruzione delle metodologie di lavoro e di rilevazione dei dati¹¹.

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

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

¹¹ Osservatorio per la valutazione del sistema universitario- Programma di valutazione istituzionale delle università - Programma VIU - aprile 1999 - doc. 10/99;
Comitato nazionale - Primi risultati della rilevazione "Nuclei 2000" sul sistema universitario italiano (BOZZA) - 19 luglio 2000 - doc. 6/00;
IDEM - la valutazione del sistema universitario: "Ipotesi e prospettive" sulla base della legge 370/99 (Note per la discussione) - ottobre 2000 - doc 10/00.

Continuano a ritardare i rapporti di valutazione sulla qualità del servizio universitario fornito agli studenti e sull'efficacia dell'impiego delle risorse che lo Stato e la collettività nazionale rendono disponibili¹².

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

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

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

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

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

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

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

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

1999

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

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

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

1999

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Docenti universitari 1° gennaio 2000

Università statali

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

Università non statali

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

TOTALE

ORDINARI	12.913
Associati	18.032
Ricercatori	19.556
Totale generale	50.501

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La descrizione degli elementi costitutivi dei servizi costituenti l'area funzionale istruzione e ricerca acquista significato portando l'attenzione sugli esiti, sui risultati espressi dalla erogazione: se ne ottiene una verifica delle condizioni di efficienza e di efficacia dell'azione esplicita degli apparati ad essi preposti.

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

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

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

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

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

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

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

Con esclusivo riferimento alle spese di personale il costo di uno studente universitario è di circa 11 milioni; il costo di un laureato è di 102 milioni¹³.

Il sistema di istruzione e formazione, a differenza di altri settori dell'Amministrazione pubblica, non si presta facilmente ad essere valutato nelle sue

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

risultanze complessive, nella sua “produttività”, a causa di una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili.

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

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

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

Basti pensare in proposito ad uno specifico intervento scolastico messo in atto in talune zone geografiche del Paese, a partire proprio dall’anno scolastico 1999/2000 per effetto del contratto nazionale della scuola (CCNL 26.5.1999 e CCNI 31.8.1999), con l’obiettivo di prevenire e combattere la dispersione scolastica in aree sociali a forte rischio di devianza giovanile, per capire come fattori esterni al sistema possono condizionarne l’azione.

Questa considerazione non vuole eludere l’importanza dei risultati e la necessità di perseguire un miglioramento qualitativo ovvero considerare impossibile o inattendibile una ricerca di risultati complessivi che servano a leggere l’efficacia del servizio di istruzione offerto dal sistema. Vuole solamente richiamare l’attenzione sul fatto che gli indicatori rilevati non possono dar conto di tutta la “produttività” del sistema e, nel contempo, non possono diventare strumento di valutazione del sistema stesso se non all’interno dei contesti di riferimento e della programmazione complessiva dell’azione educativa.

14.1 Le ripetenze.

Gli indicatori di risultato sono quelli che registrano i livelli di successo (e di insuccesso) della popolazione scolastica, individuabili, per l’aspetto quantitativo, nell’area della cosiddetta mortalità scolastica (dispersione scolastica, evasione

dell'obbligo, grave frequenza saltuaria, abbandoni, ecc.) e, per l'aspetto qualitativo, riferibili alle ripetenze e ai livelli oggettivi di giudizio finale al termine dei corsi di studio.

Il successo scolastico comunque costituisce il principale indicatore di risultato del sistema di istruzione, ma la sua misurabilità (livelli, persistenza, efficacia e durata) si presenta complessa tenuto conto dei diversi condizionamenti anche di carattere sociale e culturale che su di esso influiscono.

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

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

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

Tasso di ripetenza per anno di corso – 1999/2000

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

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

Il fenomeno della ripetenza è in flessione nella scuola primaria.

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

Variatione del tasso di ripetenza per anno di corso 98/99 – 99/00

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

Nella scuola media inferiore il fenomeno della ripetenza, pur in lieve flessione, assume valori molto più rilevanti. Trattandosi, al pari della scuola primaria, di fascia dell'obbligo non si può non rilevare come il dato nel suo complesso e nella sua incidenza negativa debba costituire per il sistema scolastico una ragione di riflessione e di analisi sulle proprie finalità istituzionali e formative.

Il tasso di ripetenza rilevato nel 1999/00 quale rapporto percentuale tra iscritti ripetenti e alunni iscritti nel precedente anno scolastico è stato mediamente del 4,147%.

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

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

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

Una particolare attenzione merita l'esame del tasso di ripetenza nelle classi di passaggio; difatti il tasso di ripetenza nel 1° anno di corso è stato nel 1999/00 del 5,70%, mentre nei due anni di corso successivi è risultato meno forte, con conseguente messa in evidenza della situazione particolare della classe di passaggio dalla elementare alla media.

Nel precedente anno 1998/99 il tasso di ripetenza nell'ultimo anno di elementare (prima del passaggio) era stato dello 0,38%. Per la stessa popolazione scolastica l'anno dopo il tasso di ripetenza ha fatto un balzo di 5,32 punti in percentuale.