

Report sul sistema educativo in Emilia-Romagna

01

**Report sul sistema
educativo in
Emilia-Romagna**

01

ER Educazione Ricerca *i*Quaderni

3

Regione Emilia-Romagna
Assessorato Scuola, formazione professionale, università e ricerca, lavoro
viale Aldo Moro, 38
40127 Bologna
Tel. 051 5273349
www.scuolaer.it
www.emiliaromagnasapere.it
www.emiliaromagnalavoro.it

Hanno collaborato alla realizzazione del **“Report sul sistema educativo in Emilia-Romagna”**:

Emanuele Barbieri
Maria Teresa Bertani
Cristina Bertelli
Giancarlo Mori
Roberto Righetti (ERVET)
Gian Carlo Sacchi
Giovanni Sedioli
Livia Simongini (Prometeia)

Coordinamento: Cristina Balboni

Stampa giugno 2011

Indice

Introduzione	7
<i>I nostri pensieri lunghi dell'istruzione</i>	7
<i>Intrecciare dati quantitativi e qualitativi</i>	8
<i>Il sistema regionale di leFP: un nuovo inizio</i>	9
<i>La risorsa tempo scuola</i>	10
<i>La scuola come scambiatore di capitale sociale</i>	11
<i>La qualità dell'aula è un bene non negoziabile</i>	11
1. Evoluzione e confronti tra i dati delle scuole statali dell'Emilia-Romagna e quelli nazionali	15
1.1 La scuola in Emilia-Romagna	15
1.2 2000-2010: gli anni della crescita della popolazione scolastica e dei tagli delle risorse	15
1.3 L'effetto congiunto della crescita demografica e dei tagli	17
1.4 La crescita	17
1.5 I tagli	18
2. Popolazione e alunni negli ultimi 10 anni	21
2.1 Incrementi di popolazione e alunni	21
2.2 Popolazione in età scolare	25
2.3 Evoluzione delle leve scolastiche	28
2.4 Evoluzione e previsioni sulla popolazione in Emilia-Romagna e Italia fino al 2015	29
3. Alunni, docenti, personale ATA	37
3.1 Alunni della scuola statale	37
3.2 Alunni della scuola statale e non statale	39
3.3 Alunni della scuola secondaria di II grado statale	41
3.4 Alunni con cittadinanza non italiana	42
3.5 Alunni con disabilità	45
3.6 Docenti	47
3.7 Personale ATA	48
4. Indicatori del sistema regionale: evoluzione e confronti nazionali	51
4.1 Alunni, classi, docenti, personale ATA. Evoluzione degli indicatori	51
4.2 Alunni, classi e docenti. Rapporti e confronti con i dati nazionali	57
4.3 Alunni, classi e docenti. Confronto tra regioni	62
4.4 Monte ore per indirizzo	71
5. L'indagine OCSE-PISA 2009	75
5.1 Quadro riassuntivo dei risultati	75

6. La spesa per l'istruzione in Emilia-Romagna	77
6.1 La spesa complessiva per il sistema educativo	77
6.2 La spesa statale: il funzionamento, gli interventi e gli investimenti per la scuola in Emilia-Romagna	95
6.3 Le risorse delle scuole	99
7. La scuola e la riforma del Titolo V della Costituzione	103
7.1 Cronistoria di una riforma mai attuata	103
7.2 Le novità essenziali del nuovo Titolo V	103
7.3 Una prima indicazione per orientarsi nel 'complesso intreccio'	104
7.4 Le norme generali	104
7.5 I principi fondamentali	106
7.6 I livelli essenziali delle prestazioni	106
7.7 Le competenze delle Regioni in materia di istruzione	106
7.8 Le competenze esclusive delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale	106
7.9 La bozza di accordo tra Stato e Regioni	107
7.10 Conclusioni	108
8. I livelli essenziali delle prestazioni	111
8.1 Richiami normativi	111
8.2 Spunti per la definizione dei LEP	111
8.3 Le prestazioni da garantire per organizzare il processo di apprendimento	112
8.4 I livelli essenziali delle prestazioni come requisiti fondamentali del processo di insegnamento/apprendimento garantiti su tutto il territorio nazionale dalla normativa vigente	113
8.5 I problemi aperti	114
8.6 A chi spettano gli oneri necessari a garantire i LEP (Legge 42/2009)	114
8.7 Riepilogo del quadro normativo	115
8.8 Un tentativo di individuare la ripartizione delle responsabilità in ordine ai LEP	116
8.9 La questione del personale	118

Introduzione

di **Patrizio Bianchi**

*Assessore Scuola, formazione professionale, università e ricerca, lavoro
Regione Emilia-Romagna*

I nostri pensieri lunghi dell'istruzione

Il Report che presentiamo esprime un preciso impegno politico della Regione Emilia-Romagna nei confronti del sistema educativo regionale: l'obiettivo è conoscerne in modo documentato le caratteristiche, l'evoluzione e i processi, intervenire sulle sue criticità, migliorare gli esiti di una complessa rete scolastica e formativa. Ma anche orientare le scelte politiche e amministrative nell'orizzonte delle norme che realizzano il Titolo V della Costituzione, potenziando l'autonomia come relazione, praticando la cultura di rete. In particolare la Regione Emilia-Romagna indirizza la propria strategia politica, la propria normativa e la propria attività amministrativa alla piena valorizzazione del sistema delle autonomie, quelle politico-amministrative degli Enti locali e quelle funzionali delle istituzioni scolastiche. Per la Regione contare sulla qualità delle loro relazioni, espresse nella chiarezza e nel rispetto delle reciproche competenze e responsabilità, rappresenta la condizione fondamentale per trovare le giuste risposte alle esigenze di un territorio regionale che vuole essere all'altezza delle attuali sfide educative e sociali e che si candida ad orientare i nuovi processi di crescita.

È anche un modo per riaffermare che la scuola è l'architrave dell'unità nazionale e che è prioritario l'obiettivo di salvaguardare la qualità e l'equità del sistema educativo regionale. Ci sembra importante disporre di efficaci strumenti di programmazione evolutiva del sistema educativo in un quadro unitario nel quale si ricompongono ricerca, università e integrazione dei sistemi formativi e del lavoro. Crediamo, in particolare, che occorra azzardarsi a pensare qualcosa di nuovo e per questo riteniamo necessaria una strategia di ampio coinvolgimento e di confronto con tutti. Va infatti superato il clima opaco dell'opinionismo corrente per cercare di costruire e condividere sui temi dell'educazione uno scenario di forte innovazione.

Gli obiettivi ambiziosi hanno bisogno di strumenti. Tra questi riteniamo ci sia anche il primo Report sul sistema educativo in Emilia-Romagna, risultato di un gruppo di lavoro dell'Assessorato alla Scuola che ha elaborato utili analisi che ci immaginiamo capaci di sollecitare un'attenzione sempre maggiore sui temi dell'educazione, a partire da un dato rilevante del nostro contesto territoriale: in Emilia-Romagna è un sentire condiviso che il futuro comincia sui banchi di scuola. Istruzione, diritti individuali, coesione e sviluppo sono infatti i nostri pensieri lunghi dell'educazione, consapevoli che il loro positivo intreccio garantisce il diritto alla qualità dell'apprendimento, favorisce la mobilità e l'equilibrio sociale, promuove la ricchezza dei territori, rafforza i processi democratici delle nostre comunità, consolida la cultura dell'inclusione.

È la dimensione di una regione che mette in rapporto la ricerca e il lavoro attraverso l'investimento in conoscenza, e di una scuola che si pone come luogo di diffusione dei saperi e porta di accesso al lavoro. C'è infatti bisogno di nuove competenze e di nuovi lavori per svolgere un ruolo di punta nella competitività internazionale, grazie all'investimento sulle risorse umane, allo sviluppo delle capacità creative, all'uso delle tecnologie avanzate, a un assetto territoriale volto alla valorizzazione dell'eccellenza.

Nello svolgersi delle politiche educative ci sono momenti in cui il tempo delle esperienze realizzate incontra il tempo delle nuove sfide; in questi casi il passato e il futuro si ravvivano reciprocamente e alimentano una visione educativa basata sulla buona continuità e sull'adattamento innovativo dei comportamenti sociali, professionali, istituzionali. Per riprendere a progettare il futuro. Così è in questa regione, oggi.

Perché il positivo atteggiamento dei cittadini verso il sapere e l'impegno politico delle istituzioni locali a coniugare costi dell'istruzione e valore della conoscenza non sono esiti di una storia recente. Al contrario, è il tempo medio-lungo che ha fatto maturare i caratteri peculiari del nostro sistema formativo, che sono un'elevatissima scolarizzazione, equità e qualità educativa, buon governo della rete dei servizi dell'istruzione.

Si è andato via via maturando il concetto di territorio educativo perché intorno alle scuole, e nel pieno rispetto della loro autonomia, sono stati costruiti legami comunitari che hanno rafforzato il clima di collaborazione, di sostegno e di fiducia. Così, in questa regione, è diventata sempre più rilevante la partecipazione degli Enti locali alla spesa per i servizi educativi.

Il dato nazionale segnalato dal *Rapporto 2010* della Fondazione Agnelli calcola l'intervento di Regioni, Province e Comuni a oltre un quinto della complessiva spesa pubblica per la scuola, che è pari a dieci miliardi di euro. E in questo quadro la spesa degli Enti locali nella nostra regione si colloca al primo posto nella classifica nazionale, con un contributo, nel 2007, pari a 1.475 euro per ciascuno studente, e con ambiti di intervento che spaziano dall'edilizia all'assistenza scolastica e al potenziamento della qualità didattica, dal sostegno alla disabilità all'integrazione degli allievi con cittadinanza non italiana, dagli arredi alle attrezzature didattiche, dalle mense alle spese per il riscaldamento, dalle bollette dei servizi essenziali ai trasporti. Senza considerare, nel dato segnalato, il rilevante impegno finanziario delle amministrazioni locali per la gestione dei servizi assistenziali ed educativi, che riguarda la totalità della rete degli asili nido e la diffusa presenza di scuole dell'infanzia comunali, che raggiungono il 40% del servizio a livello regionale.

Intrecciare dati quantitativi e qualitativi

Non ci nascondiamo tuttavia che non basta prendere in considerazione la sola dimensione dell'investimento finanziario da parte della Regione e degli Enti locali. La riflessione deve includere la valutazione degli esiti di un così rilevante investimento sul piano sia dell'efficacia e dell'equità formative, sia dell'efficienza della rete regionale dell'istruzione.

Un esercizio utile è la costruzione di un indicatore regionale in grado di mettere in rapporto le spese con i risultati della periodica rilevazione OCSE-PISA. È il parametro proposto dalla Fondazione Agnelli, che divide la spesa pro capite cumulata in nove anni per l'istruzione di un quindicenne, con il punteggio medio ottenuto dal campione rappresentativo degli studenti di una regione. Risulta che l'Emilia-Romagna è quarta in tale graduatoria e si conferma una regione virtuosa che può esibire dati di coerenza tra costi e qualità degli esiti formativi. Anche i risultati dell'ultima rilevazione OCSE-PISA 2009 confermano il profilo di regione europea per il sistema educativo dell'Emilia-Romagna, dal momento che, nella misurazione delle competenze in lettura, matematica e scienze, il punteggio medio continua a mantenersi più elevato rispetto sia alla media nazionale, sia alla media dei paesi OCSE. Inoltre l'Emilia-Romagna si colloca nel gruppo di testa delle prime cinque regioni italiane.

Il dato complessivamente raggiunto assume un rilievo significativo quando lo si mette in relazione alla dimensione quantitativa del sistema educativo emiliano-romagnolo, che rappresenta il 6,5% di quello nazionale; in particolare, un cittadino su sette della nostra regione vive lo status di studente.

E, nei grandi numeri che ci riguardano, va inclusa la presenza del 13,5% circa di alunni con cittadinanza non italiana, dei quali un terzo è di seconda generazione. In Emilia-Romagna accogliamo il più alto numero di cittadini immigrati, con una varietà dei paesi di provenienza che raggiunge le 192 differenti nazionalità. A conferma dell'effettivo carattere inclusivo del sistema educativo regionale, nelle nostre classi sono positivamente integrati, nell'anno scolastico 2010-11, 12.197 allievi con disabilità, corrispondenti al 2,4% del totale degli iscritti. Alla qualità dell'integrazione scolastica degli allievi con disabilità fa riferimento una recente indagine ISTAT che segnala l'Emilia-Romagna tra le prime regioni italiane per il maggior numero di istituzioni scolastiche, rispettivamente il 70,3% delle primarie e il 76,1% delle secondarie di primo grado, dotate di postazioni tecnologiche specifiche per una didattica a supporto dell'integrazione degli allievi con disabilità.

Poiché la buona integrazione si riconosce dalla capacità di intrecciare i bisogni formativi degli allievi con le competenze professionali dei docenti, è di nuovo l'ISTAT a indicare la nostra regione al primo posto in Italia per il numero di insegnanti di sostegno che effettivamente utilizzano le tecnologie come supporto didattico: un positivo riconoscimento dell'aggiornamento professionale di buona parte dei 6.000 docenti di sostegno dell'Emilia-Romagna, presenze certamente determinanti ma alle quali si aggiunge un ragguardevole numero di altre figure per il supporto educativo e assistenziale fornite dagli Enti locali, in buona parte sostenute da specifiche risorse regionali. Una politica di interventi sul tema della disabilità di cui è attento e attivo protagonista il mondo dell'associazionismo.

Va poi considerato che gli attuali 510.316 allievi delle scuole statali, dall'infanzia alla secondaria superiore, sono in costante crescita, tendenza che si conferma anche nelle stime a cinque anni, compensandosi l'incremento dei nuovi residenti di varia provenienza con il dato mediamente più stazionario della natalità. Tuttavia le previsioni di crescita della popolazione scolastica incontrano un sistema educativo regionale i cui indicatori hanno da tempo superato i parametri fissati dalle ultime leggi finanziarie e dove quindi si è realizzata una saturazione che esclude ogni ulteriore incremento.

In un contesto di politiche nazionali che perseguono un costante decremento di organici del personale scolastico, si corre dunque il rischio del collasso della qualità formativa e della tenuta della rete dei servizi educativi. Ci riferiamo: al numero medio di alunni per punto di erogazione della rete scolastica, nella cui graduatoria nazionale occupiamo il quarto posto; al numero medio di alunni per docente (sostegno escluso) che, con il 12,6, è tra i più alti tra le regioni italiane e superiore alla media nazionale; infine al numero medio di alunni per classe, dato per cui l'Emilia-Romagna con il 22,2 supera di un punto la media nazionale ed è prima tra le regioni italiane.

Anche le 567 istituzioni scolastiche autonome della regione presentano una media virtuosa di allievi per scuola che raggiunge le 900 unità, pur a fronte del fatto che il 78% della popolazione della regione vive in comuni con meno di 10.000 abitanti e che il 40% della superficie complessiva del territorio regionale è costituito da zone di montagna nelle quali risiede circa l'11% della popolazione.

Inoltre, vi è in regione una capillare diffusione degli istituti tecnici e professionali: li frequenta attualmente il 61,0% degli studenti della secondaria superiore; rispettivamente il 37,4% frequenta gli istituti tecnici e il 23,6% gli istituti professionali.

Il dato complessivo sulla frequenza dell'area tecnica e professionale colloca l'Emilia-Romagna al primo posto tra le regioni italiane, e questo forte radicamento nel territorio regionale dimostra quanto sia diffusa la consapevolezza che l'intreccio tra formazione e sviluppo continua a rappresentare un'essenziale leva strategica che trova nuove ragioni per il suo rilancio proprio in considerazione delle trasformazioni che sta attraversando il sistema produttivo. Non solo: mentre il quadro nazionale ci conferma il progressivo calo di iscrizioni ai tecnici e ai professionali, per cui è facile prevedere il prossimo sorpasso dei licei, lo stesso fenomeno riguarda solo in modo marginale il nostro sistema regionale.

È ragionevole supporre che la ragione principale della positiva tenuta del segmento tecnico e professionale sia la capacità delle scuole e del contesto istituzionale e imprenditoriale di coniugare buona formazione e buona occupabilità. Senza considerare irrilevanti gli esiti non positivi sul piano degli apprendimenti, ad esempio dei quindicenni degli istituti professionali e della formazione professionale segnalati dall'indagine OCSE-PISA 2009, ma anche senza trascurare che su quei risultati certamente incidono fattori di contesto come l'alta percentuale di allievi con percorso scolastico irregolare e di allievi con cittadinanza non italiana, di cosiddetta prima generazione.

Il sistema regionale di IeFP: un nuovo inizio

I segmenti dell'istruzione tecnica e professionale richiedono un maggior numero di risorse e investimenti: dagli organici del personale alle strumentazioni didattiche, alle strutture dei laboratori. In particolare, mentre un percorso liceale, con l'eccezione dell'artistico e del musicale, peraltro presenti con una percentuale molto contenuta, richiede mediamente otto docenti, quando ci si riferisce a un corso tecnico o professionale il loro numero si incrementa di oltre due unità. Non basta. Per effetto di norme applicative del Titolo V della Costituzione e del Regolamento del riordino degli istituti professionali del 2010, il segmento dell'istruzione e formazione professionale avvierà il suo percorso a partire dall'anno scolastico/formativo 2011-12 con il nuovo sistema regionale di IeFP che integrerà, in un percorso triennale unitario per il conseguimento delle qualifiche professionali, l'esperienza realizzata in questo ambito dagli istituti professionali, ora in sussidiarietà, e dagli enti accreditati per l'obbligo di istruzione.

È del tutto evidente che il rilancio dell'istruzione e della formazione professionale può contare sul sostegno della Regione, che ha destinato proprie risorse a potenziare, a partire dal primo anno di corso frequentato presso gli istituti professionali, le azioni didattiche volte all'orientamento e ri-orientamento professionale, al potenziamento delle competenze di cittadinanza, alla prevenzione dell'insuccesso formativo e al contrasto dell'abbandono scolastico. Né la Regione farà mancare il proprio contributo finanziario, secondo quanto previsto dalle norme nazionali, per l'attivazione dell'ordinamento dei percorsi post-secondari non universitari degli Istituti Tecnici Superiori finalizzati alla formazione di profili formativi di tecnici superiori.

La risorsa tempo scuola

Quando non accade che il tempo-scuola sia semplicemente funzionale a un impianto disciplinare di tipo enciclopedico, allora questo tema assume la rilevanza educativa che merita, riconoscendo che il tempo rappresenta effettivamente un'importante variabile della qualità formativa. Infatti riflettere sul tempo-scuola vuole dire pensare non solo a garantire il diritto all'accesso all'istruzione, ma affermare il diritto per tutti a ricevere un buon apprendimento.

In Emilia-Romagna è tradizionalmente alta l'adesione delle famiglie al modello del tempo pieno, con un'estensione che, sebbene non omogenea nelle nove province, raggiunge complessivamente il 45,9% (e non tutte le richieste sono state soddisfatte) e si colloca in quarta posizione tra le regioni italiane, molto al di sopra del 29,4% della media nazionale. Si tratta quindi di una caratteristica diffusa che, come è stato osservato, costituisce un vero e proprio elemento del paesaggio pedagogico regionale. A quarant'anni dalla Legge n. 820/1971 che lo ha istituito, il tempo pieno vive certamente l'esigenza di ripartire dalla domanda che ha lasciato in eredità Bruno Ciari: "Tempo pieno: pieno di che?".

Ma una cosa è chiedere alle scuole di impegnarsi a riflettere sul fare scuola quotidiano e sottoporre l'atto dell'insegnare e apprendere a una manutenzione didattica ordinaria, altro è subire gli effetti di criticità provocati dalle attuali politiche nazionali volte a contenere, ridurre e ristrutturare questo modello educativo. Perché il tempo pieno sembra essere diventato il bersaglio di un'anacronistica visione educativa che ripropone la figura dell'insegnante prevalente, che deve parlare di ogni cosa in un tempo-scuola breve, facendo riferimento a un contesto storicamente superato che praticava un'idea di scuola come pura trasmissione di contenuti culturali attraverso una semplificazione metodologica centrata sulla lezione frontale e sull'uso privilegiato del libro di testo.

Al contrario, siamo convinti che esista un tasso di specificità del tempo pieno in Emilia-Romagna che deriva da un'esperienza che, sebbene variegata sui territori, ha visto intrecciarsi una politica attiva degli Enti locali, il contributo della ricerca accademica, il coinvolgimento delle associazioni professionali e sindacali. Al punto che si è potuto parlare di una pedagogia regionale e anche di didattica dell'autonomia prima dell'autonomia.

Sulla base del D.M. 22 luglio 1983, che ha introdotto le classi a tempo prolungato nella scuola media, anche questo segmento scolastico ha partecipato alla riflessione sui nuovi modelli del tempo-scuola, in particolare sperimentando una gestione dell'organico funzionale d'istituto che ha differenziato l'offerta formativa sulla base di 33 ore settimanali per tutti e garantito un orario sostenibile in grado di conciliare le esigenze individuali di studenti e famiglie. Tuttavia una recente rigida interpretazione normativa imposta alle istituzioni scolastiche non consente la flessibilità sperimentata in passato e tutto questo ha determinato una minore attrattività dell'esperienza e una forte riduzione della stessa domanda di tempo prolungato.

Paradossalmente l'emergere di tali criticità avviene in un contesto nel quale le ripetute indagini OCSE-PISA confermano che dietro le prestazioni più brillanti ottenute dai quindicenni c'è un percorso scolastico caratterizzato da un tempo disteso medio-lungo; il solo, peraltro, che consente di rimuovere, con elevata percentuale di successo, le carenze negli apprendimenti causate dai condizionamenti socio-culturali e ambientali di partenza.

La scuola come scambiatore di capitale sociale

Sono numerose le ragioni che hanno visto impegnate da tempo istituzioni, associazioni, enti, fondazioni nello sviluppare iniziative di educazione continua. Se si pensa che solo a metà del secolo scorso il 59,2% della popolazione italiana adulta non possedeva alcun titolo di studio, si può comprendere il grande impegno di tanti soggetti, a cominciare dalle scuole, per ridurre le numerose eredità negative del passato. In particolare i nostri territori hanno visto il moltiplicarsi di Centri che hanno stimolato l'arricchimento e la crescita formativa e culturale, la diffusione delle biblioteche pubbliche, l'attività di teatri e scuole di musica. In sostanza, la scolarizzazione per tutti e una vita sociale vivace e partecipata hanno favorito il benessere e la qualità della vita delle persone, la cittadinanza attiva, la convivenza interculturale, l'occupabilità e la mobilità professionale.

Se numerosi sono gli attori che continuano a svolgere un grande numero di iniziative in tutti i territori guadagnandosi un forte riconoscimento sociale, non meno rilevante è il contributo che viene dalle istituzioni scolastiche che, nel caso della secondaria superiore, hanno istituito corsi serali per adulti per il conseguimento di un titolo di studio tecnico o professionale, oppure, per il segmento scolastico precedente, hanno curato, a partire dal 1997, anno della sua istituzione, la qualità formativa e la diffusione territoriale dei Centri Territoriali Permanenti per l'educazione degli adulti.

Attualmente ne sono funzionanti 41 nella nostra regione, frequentati da non meno di 30.000 adulti, due terzi dei quali seguono corsi di seconda alfabetizzazione per imparare l'italiano come lingua 2, mentre un terzo segue percorsi volti al conseguimento della licenza di scuola media.

È tuttavia evidente che il personale docente dei corsi serali per studenti lavoratori e dei Centri territoriali per l'educazione degli adulti, in quanto assegnato dall'Amministrazione scolastica statale, rientra nel contingente annualmente assegnato dal Ministero dell'Istruzione. Soprattutto per effetto della forte riduzione delle risorse professionali operate nell'ultimo triennio, l'area dell'educazione degli adulti è stata, per così dire, sotto assedio, rischiando in molti casi di non garantire più le condizioni essenziali per il suo funzionamento. Un modo che disattende anche le politiche europee, che sollecitano sia a riconoscere il ruolo che l'istruzione dedicata agli adulti può svolgere nella lotta contro l'abbandono scolastico (offrendo una seconda possibilità a coloro che raggiungono l'età adulta privi di una qualifica professionale), sia a realizzare un sistema unitario e coordinato di istruzione continua: esattamente nel senso di un'educazione e istruzione degli adulti e di un'istruzione e formazione ricorrente. L'obiettivo è chiaro e condivisibile: affermare il diritto all'apprendimento permanente, anche in ragione delle nuove condizioni di vita, di organizzazione e di sviluppo delle società contemporanee.

La qualità dell'aula è un bene non negoziabile

Dal quadro complessivo illustrato si può dunque sostenere che il sistema scolastico di questa regione ha raggiunto la sua soglia di tenuta e di sostenibilità. Va anche segnalato che all'Emilia-Romagna, con il suo 6,5% di popolazione scolastica, viene attribuito solamente il 6,3% di organico del personale docente, il 6,2% di personale ausiliario, tecnico e amministrativo, il 5,4% di istituzioni scolastiche autonome.

E va detto che per la spesa per l'istruzione, come risulta da un recente documento della Ragioneria generale dello Stato¹, si prevede una sensibile diminuzione in termini sia assoluti sia percentuali: nel 2010 di 44 miliardi e 66 milioni di euro, nel 2011 di 42 miliardi e 30 milioni di euro, nel 2012 di 40 miliardi e 912 milioni e nel 2013 di 40 miliardi e 681 milioni di euro, con una diminuzione del 7,9% in soli 4 anni.

C'è dunque da allarmarsi di fronte a politiche nazionali che non sono per nulla orientate a investire in istruzione, che non promuovono l'equità distributiva delle risorse e che trascurano di considerare gli effetti del buon governo della Regione Emilia-Romagna e degli Enti locali.

1. Fonte: Legge 13/12/2010: *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2011).

Così come occorre contrastare un'interpretazione secondo cui i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dal D.lgs. n. 226/2005 vanno intesi come livelli minimi. Una posizione che deriva da un'analisi contabile della spesa pubblica per l'istruzione e che propone una concezione del federalismo scolastico per abbandono, con una riduzione delle competenze statali che contrasta con le garanzie costituzionalmente garantite per tutti i cittadini. È peraltro evidente che un'analisi quantitativa e minimalistica dei livelli essenziali non solo penalizza le situazioni territoriali più evolute e qualificate del sistema educativo, per le quali il surplus rispetto ai parametri minimi sarebbe valutato come un eccesso di spesa pubblica, ma soprattutto nega il forte investimento in futuro che un buon sistema educativo deve perseguire quando lavora nella direzione di un costante innalzamento dei livelli di insegnamento-apprendimento dei propri servizi scolastici.

1. Evoluzione e confronti tra i dati delle scuole statali dell'Emilia-Romagna e quelli nazionali

1.1 La scuola in Emilia-Romagna

L'esercizio, da parte delle Regioni, delle competenze in materia di istruzione, sia quelle già previste dal D.lgs. 112/1998, sia quelle che dovrebbero essere esercitate in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, richiede l'acquisizione di una strumentazione di analisi dei dati del sistema scolastico regionale e di previsione dei relativi andamenti. Si tratta di una condizione indispensabile affinché la Regione Emilia-Romagna possa programmare e realizzare interventi finalizzati ad accrescere la qualità, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del sistema scolastico. Uno dei caratteri distintivi dell'Emilia-Romagna è sicuramente la tradizione di buon governo della cosa pubblica, caratteristica da valorizzare e sviluppare in un settore delicato e strategico quale quello che ha come compito istituzionale la formazione dei giovani.

La lunga e incompiuta transizione da un sistema di governo della scuola di tipo centralistico, troppo rigido e distante dai bisogni dei cittadini e delle comunità locali, a un modello di governance in cui le diverse articolazioni della Repubblica (Stato, Regioni, Province e Comuni) e le autonomie scolastiche sono chiamate a concorrere alla realizzazione delle condizioni necessarie per un esercizio efficace del diritto allo studio, impone che tutti i livelli istituzionali coinvolti siano nelle condizioni di definire obiettivi e compiere scelte avendo una conoscenza puntuale dei fabbisogni e delle risorse a disposizione. I dati raccolti in questo Report rappresentano un tentativo di dare una prima risposta a questa esigenza. Non hanno la pretesa di essere né esaustivi né definitivi ma attendibili, verificabili e strutturati in modo da poter essere periodicamente aggiornati. Si collocano in un percorso che mira alla trasparenza e alla comparazione con le altre realtà nazionali e internazionali.

16

1.2 2000-2010: gli anni della crescita della popolazione scolastica e dei tagli delle risorse

Il sistema educativo di istruzione e formazione dell'Emilia-Romagna si è sempre caratterizzato per i buoni livelli di efficienza e di efficacia. I cittadini, le istituzioni, le rappresentanze economiche e sociali attribuiscono un valore decisivo alla formazione delle nuove generazioni. Tutto ciò si traduce in un rapporto positivo tra territorio e istituzioni educative, rapporto che ha prodotto esperienze di eccellenza riconosciute a livello internazionale e che, in generale, comporta un significativo impegno locale, anche economico, con risultati apprezzabili dal punto di vista sia gestionale che dei risultati.

Negli ultimi 10 anni i pesanti interventi di riduzione degli organici, e più in generale delle risorse a disposizione delle scuole, degli Enti locali e della Regione, rischiano di compromettere in modo significativo e difficilmente reversibile un modello e un sistema educativo. Tale sistema si è dimostrato capace di coniugare la capacità di risposta alle esigenze sociali e familiari con la qualità dei servizi, assicurando la crescita e la formazione della persona e la preparazione di giovani in grado di inserirsi proficuamente nel mondo del lavoro e di contribuire allo sviluppo civile ed economico del paese. I tagli lineari, drastici per la loro portata, non graduati nel tempo, indifferenti agli incrementi della popolazione scolastica, non accompagnati da interventi adeguati di riforma degli ordinamenti, comportano, inevitabilmente, una riduzione della qualità dei servizi e, in prospettiva, dei risultati.

La scuola emiliano-romagnola, come numero complessivo di alunni frequentanti nei diversi ordini e gradi di scuola, rappresenta il 6,5% del sistema scolastico nazionale. Le risorse assegnate, in termini di organici ma anche di risorse finanziarie, non sono però proporzionali alla quota di domanda di istruzione a cui devono far fronte le scuole funzionanti nella Regione (vedi tab. 1).

Tabella 1 Dimensioni del sistema scolastico dell'Emilia-Romagna e confronto con Italia. A.s. 2010-11
Valori assoluti e numeri indice rispetto al numero di alunni

	EMILIA-ROMAGNA	ITALIA	% E-R SU ITALIA	NUMERI INDICE E-R
Alunni	510.316	7.817.796	6,5	100,0
Classi	22.950	367.393	6,2	95,7
Docenti su posti normali	40.502	639.662	6,3	97,0
Alunni disabili	12.279	188.450	6,5	99,8
Docenti di sostegno	6.088	94.339	6,5	98,9
Docenti compreso sostegno	46.590	734.001	6,3	97,2
Istituzioni scolastiche	567	10.452	5,4	83,1
Personale ATA	13.017	211.078	6,2	94,5

I dati nazionali si riferiscono alle 18 regioni con organici gestiti direttamente dal Ministero, non comprendono, quindi, quelli relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta. Il numero nazionale delle istituzioni scolastiche è relativo all'a.s. 2009-10, in quanto non è disponibile il dato relativo all'anno in corso.

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Lo scarto tra le risorse assegnate e il fabbisogno correlato al numero di alunni ha raggiunto limiti non più sopportabili anche in termini comparativi e di equità. Ciò anche in considerazione del fatto che, con le scarse risorse disponibili, la scuola emiliano-romagnola continua a far fronte a una forte domanda di tempo pieno, a una notevole presenza di alunni stranieri e a tassi di frequenza degli studenti della scuola secondaria superiore negli istituti tecnici e professionali e nell'istruzione artistica di secondo grado (+5,4% rispetto alla media nazionale) particolarmente impegnativi in termini di organici per l'elevato numero di ore di lezione e la compresenza dei docenti nei laboratori.

La tabella 2 riporta alcuni indicatori elementari di efficienza del sistema scolastico regionale comparati con i corrispettivi nazionali.

Tabella 2 Indicatori di efficienza del sistema scolastico dell'Emilia-Romagna e confronto con Italia. A.s. 2010-11

	EMILIA-ROMAGNA	ITALIA	INDICE E-R/ITALIA
Alunni per istituzione scolastica	900	748	120,3
Alunni per classe	22,2	21,3	104,5
Alunni per docente (sostegno escluso)	12,6	12,2	103,1
Alunni disabili per docente di sostegno	2,0	2,0	101,0
Alunni per docente (sostegno incluso)	11,0	10,7	102,8
Percentuale di alunni a tempo pieno	45,9%	29,4%	155,9
Percentuale alunni a tempo prolungato	11,4%	19,9%	57,3
Percentuale alunni istituti tecnici, professionali e istruzione artistica	64,9%	58,4%	111,1
Numero alunni per personale ATA	39,2	37,0	105,8

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

1.3 L'effetto congiunto della crescita demografica e dei tagli

Nel capitolo 2 verrà approfondito il fenomeno della crescita demografica e dell'aumento della popolazione scolastica, di cui vanno valutati attentamente gli andamenti nel breve e medio periodo per poter programmare, sulla base di un'analisi puntuale della realtà, gli interventi di politica scolastica necessari a garantire uno sviluppo del sistema di istruzione in grado di rispondere alla domanda delle famiglie e dei giovani e alle esigenze di sviluppo economico, sociale e civile della Regione e più complessivamente del Paese.

Per sottolineare questa esigenza di analisi e programmazione è interessante sintetizzare quanto avvenuto nell'ultimo decennio. Emerge con evidenza, da un lato, la straordinaria crescita quantitativa della popolazione scolastica, non prevista nella dimensione in cui si è manifestata, dall'altro, la non coerenza delle scelte dell'Amministrazione centrale nel ripartire le risorse in modo coerente con i mutamenti della domanda. Da qui l'esigenza di costruire strumenti di previsione e di programmazione dei fabbisogni in modo da consentire ai decisori politici di compiere scelte consapevoli, trasparenti ed efficaci.

Il periodo analizzato è quello compreso tra l'a.s. 2000-01 (anno di riorganizzazione dell'amministrazione scolastica e di costituzione degli Uffici Scolastici Regionali) e l'a.s. 2010-11.

1.4 La crescita

In questo intervallo di tempo la popolazione scolastica dell'Emilia-Romagna è passata da 402.991 unità a 510.316, con una crescita di 107.325 alunni (oltre 10.700 in più all'anno, equivalenti a 14 istituti della grandezza media nazionale). In termini percentuali l'incremento è stato del 26,6% a fronte di una media nazionale del 3,4%. L'Emilia-Romagna ha contribuito per il 42% all'aumento di popolazione scolastica nazionale, mentre la ripartizione delle risorse non ne ha tenuto conto, se non in modo marginale.

Tabella 3 Variazioni dati delle scuole statali dall'a.s. 2000-01 all'a.s. 2010-11. Emilia-Romagna.
Differenze in valore assoluto e percentuale e comparazione con le differenze percentuali nazionali

	VALORI ASSOLUTI E-R A.S. 2000-01	VALORI ASSOLUTI E-R A.S. 2010-11	VALORI ASSOLUTI E-R INCREMENTO	% INCREMENTO E-R	% INCREMENTO ITALIA
Alunni	402.991	510.316	107.325	26,6	3,4
Classi	19.830	22.950	3.120	15,7	-1,1
Docenti su posti normali	38.531	40.502	1.971	5,1	-8,4
Istituzioni scolastiche	559	567	8	1,4	-2,9
Sedi - plessi	2.326	2.375	49	2,1	-2,4
Personale ATA	14.450	13.017	-1.433	-9,9	-19,1
Alunni/classe	20,3	22,2	1,9	9,4	4,5
Alunni/docenti	10,5	12,6	2,1	20,5	12,9
Alunni/istituzione scolastica	720,9	900,0	179,1	24,9	3,5
Alunni/ATA	27,9	39,2	11,3	40,6	27,8
ATA per plesso-sede	6,2	5,6	-0,6	-9,7	-17,1

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

1.5 I tagli

I tagli ci sono stati per tutti. A livello nazionale il rapporto alunni/docenti è aumentato del 12,9% ma in Emilia-Romagna tale rapporto è cresciuto del 20,5%, mentre il rapporto alunni/ATA è cresciuto del 40,6%. I dati analitici di questa evoluzione in valori assoluti e percentuali sono riportati nel paragrafo 4.2.

Dai dati relativi all'a.s. 2000-01 (tab. 2) emerge un rapporto alunni/docenti vantaggioso per le scuole dell'Emilia-Romagna, giustificato dalla quota elevata di tempo pieno e dalla maggior presenza percentuale di istituti tecnici e professionali. Nell'a.s. 2010-11 la differenza tra la media nazionale (12,2 alunni/docente) e quella regionale (12,6) non trova motivazione oggettiva e si spiega solo con l'inerzia con cui sono stati amministrati i diversi andamenti della popolazione scolastica. Inerzia che ha finito per ridurre le risorse per alunno attribuite alla scuola statale emiliano-romagnola che con il 6,5% di popolazione scolastica, nonostante le percentuali di alunni stranieri, di alunni frequentanti classi a tempo pieno e di quelli iscritti agli istituti tecnici e professionali siano superiori alla media nazionale, si vede attribuire solo il 6,3% di organico docenti, il 6,2% di organico ATA e il 5,4% di istituzioni scolastiche autonome (tab. 1). L'unico dato allineato con i valori nazionali risulta essere quello relativo agli alunni con disabilità e agli insegnanti di sostegno.

Anche per quanto riguarda le spese per la "programmazione e coordinamento dell'istruzione", ripartite tra gli Uffici Scolastici Regionali, alla Regione Emilia-Romagna viene attribuita mediamente una quota pari al 5,5%, come risulta nel paragrafo 6.2 in cui è riportato un estratto della tabella 7 allegata al Bilancio dello Stato¹ per il 2010. Per dirla in termini forse approssimati ma efficaci, il MIUR continua ad attribuire all'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, per le funzioni di coordinamento e programmazione, la stessa quota di risorse definite nel 2001, senza tener conto che nel frattempo il peso della popolazione scolastica della regione rispetto a quella dell'Italia è passato dal 5,5% al 6,5%. Complessivamente le risorse iscritte nel Bilancio dello Stato per la missione istruzione nella regione Emilia-Romagna rappresentano il 6,0% delle risorse assegnate agli Uffici Scolastici Regionali.

1. Fonte: Legge 13/12/2010: *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2011).

2. Popolazione e alunni negli ultimi 10 anni

2.1 Incrementi di popolazione e alunni

Nel periodo 2000-2010 si sono manifestati fenomeni demografici di notevole rilievo. Le previsioni del decennio precedente sugli andamenti della popolazione in generale, e della popolazione scolastica in particolare, sono state clamorosamente smentite dagli andamenti effettivi. I dati analizzati sono relativi alle 18 regioni per le quali il Ministero dell'Istruzione (o dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) esercita la competenza di ripartizione e di assegnazione alle scuole del personale docente, personale ATA e dei dirigenti scolastici. Sono escluse quindi le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Nelle regioni esaminate si è registrato, nel decennio, un incremento di 3.275.684 abitanti, pari al 5,9%. Ma la crescita non è stata uniforme. In tre regioni (Molise, Basilicata e Calabria) si è registrato un decremento, mentre nelle altre 15 gli incrementi sono stati notevolmente differenziati. Nella regione Emilia-Romagna si è registrato l'incremento percentuale più alto, pari all'11,4%, come evidenziano la tabella e il grafico che seguono.

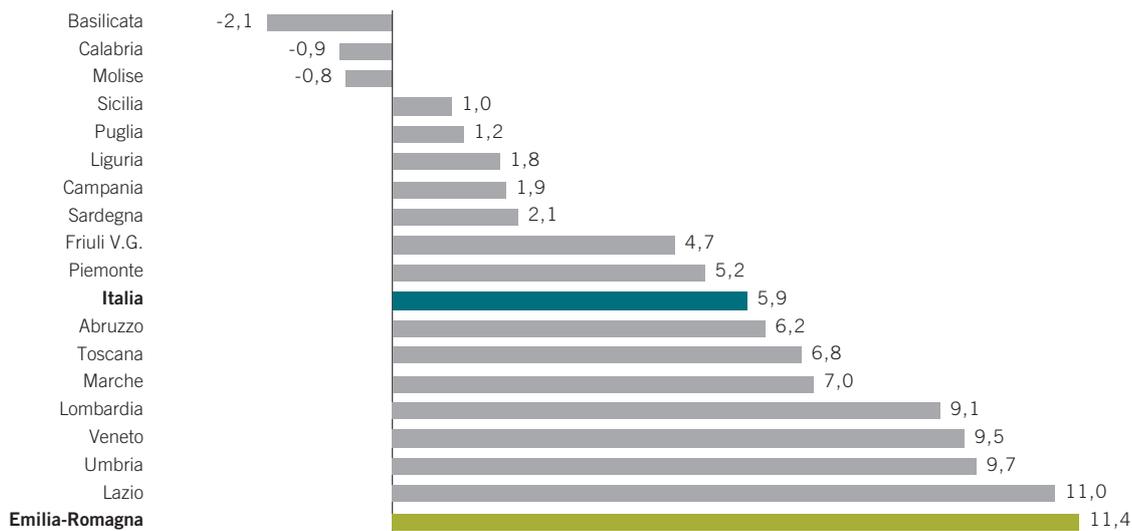
Tabella 1 Incremento della popolazione residente dal 1° gennaio 2000 al 1° gennaio 2010

REGIONE	POPOLAZIONE 01.01.2000	POPOLAZIONE 01.01.2010	INCREMENTO POPOLAZIONE V.A.	INCREMENTO POPOLAZIONE %
Piemonte	4.225.023	4.446.230	221.207	5,2
Lombardia	9.004.084	9.826.141	822.057	9,1
Veneto	4.485.045	4.912.438	427.393	9,5
Friuli-Venezia Giulia	1.178.282	1.234.079	55.797	4,7
Liguria	1.587.722	1.615.986	28.264	1,8
Emilia-Romagna	3.945.406	4.395.569	450.163	11,4
Toscana	3.491.308	3.730.130	238.822	6,8
Umbria	820.835	900.790	79.955	9,7
Marche	1.457.631	1.559.542	101.911	7,0
Lazio	5.116.960	5.681.868	564.908	11,0
Abruzzo	1.261.134	1.338.898	77.764	6,2
Molise	322.777	320.229	-2.548	-0,8
Campania	5.717.191	5.824.662	107.471	1,9
Puglia	4.034.132	4.084.035	49.903	1,2
Basilicata	601.448	588.879	-12.569	-2,1
Calabria	2.028.007	2.009.330	-18.677	-0,9
Sicilia	4.993.111	5.042.992	49.881	1,0
Sardegna	1.638.422	1.672.404	33.982	2,1
Italia*	55.908.518	59.184.202	3.275.684	5,9

* I dati si riferiscono alle 18 regioni indicate (sono escluse Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige, non incluse nelle rilevazioni MIUR).

Fonte: Dati ISTAT.

Grafico 1 Incremento percentuale della popolazione residente dal 1° gennaio 2000 al 1° gennaio 2010



Nota: I dati nazionali del MIUR si riferiscono a 18 regioni (sono escluse Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano).

Fonte: Dati ISTAT.

Confrontando l'incremento della popolazione evidenziato con i successivi dati relativi agli alunni frequentanti la scuola statale (dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore), emergono concordanze e discordanze che meriterebbero approfondimenti puntuali, in quanto riflettono fenomeni complessi tra i quali rientrano certamente l'immigrazione, compresa quella interna, l'invecchiamento della popolazione, l'incremento dei tassi di scolarizzazione. Si evidenzia, comunque, anche in questo caso, il dato dell'Emilia-Romagna. Mentre sul piano nazionale l'incremento della popolazione (5,9%) risulta superiore all'incremento del numero di alunni (3,4%), nelle regioni del Nord si registra il fenomeno opposto (l'incremento degli alunni è percentualmente superiore a quello della popolazione), ma in Emilia-Romagna l'incremento degli alunni è particolarmente rilevante (26,6%).

Tabella 2 Incremento degli alunni dall'a.s. 2000-01 all'a.s. 2010-11

REGIONE	ALUNNI A.S. 2000-01	ALUNNI A.S. 2010-11	INCREMENTO ALUNNI V.A.	INCREMENTO ALUNNI %
Piemonte	469.559	521.765	52.206	11,1
Lombardia	987.015	1.130.297	143.282	14,5
Veneto	509.464	590.952	81.488	16,0
Friuli-Venezia Giulia	123.875	143.128	19.253	15,5
Liguria	154.007	170.453	16.446	10,7
Emilia-Romagna	402.991	510.316	107.325	26,6
Toscana	396.866	457.025	60.159	15,2
Umbria	106.550	117.078	10.528	9,9
Marche	196.949	214.497	17.548	8,9
Lazio	690.119	721.733	31.614	4,6
Abruzzo	190.676	181.332	-9.344	-4,9
Molise	50.217	44.573	-5.644	-11,2
Campania	1.027.540	957.009	-70.531	-6,9
Puglia	688.796	648.364	-40.432	-5,9
Basilicata	104.094	88.778	-15.316	-14,7
Calabria	358.040	309.409	-48.631	-13,6
Sicilia	849.030	794.140	-54.890	-6,5
Sardegna	255.992	216.947	-39.045	-15,3
Totale 18 regioni	7.561.780	7.817.796	256.016	3,4

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 2 Incremento percentuale degli alunni dall'a.s. 2000-01 all'a.s. 2010-11



Fonte: Elaborazione su dati MIUR e ISTAT.

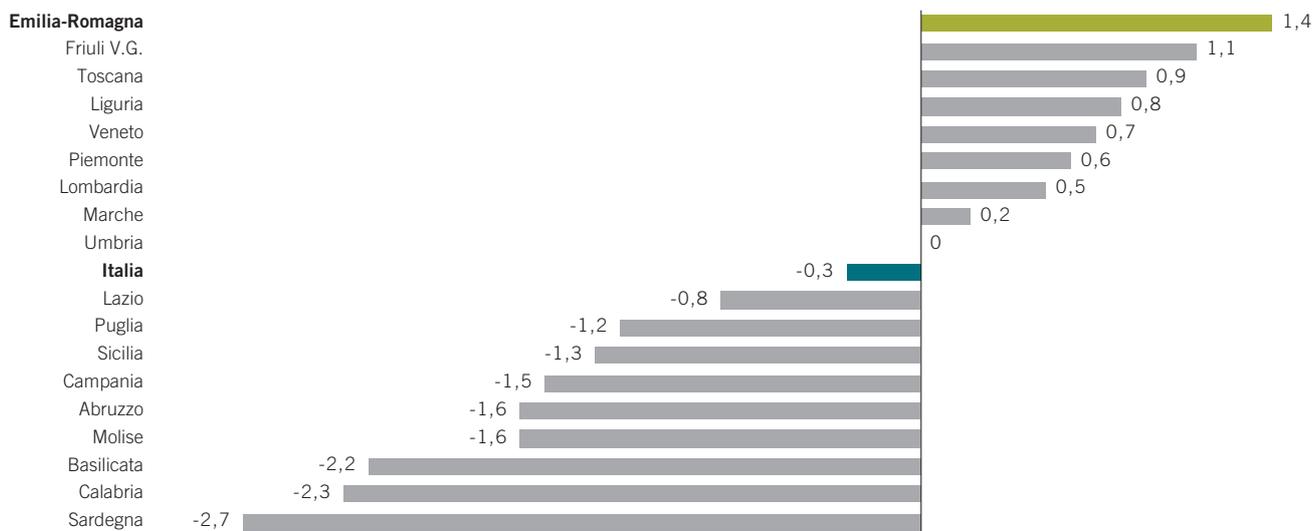
La tabella 3 e il grafico 3 rappresentano una sintesi dei dati esposti nei due paragrafi precedenti e danno un'idea di come è mutato il rapporto tra il numero di alunni iscritti nella scuola statale e il numero complessivo della popolazione nelle diverse regioni. I dati sinteticamente esposti evidenziano mutamenti nella domanda di istruzione a cui non è corrisposta una coerente redistribuzione delle risorse, ma possono anche dare indicazioni sulle tendenze in atto e sulle scelte conseguenti necessarie.

Tabella 3 Incremento del rapporto alunni su popolazione dall'a.s. 2000-01 all'a.s. 2010-11. Valori percentuali

REGIONE	% ALUNNI SU POPOLAZIONE 2000	% ALUNNI SU POPOLAZIONE 2010	INCREMENTO DEL RAPPORTO ALUNNI SU POPOLAZIONE
Piemonte	11,1	11,7	0,6
Lombardia	11,0	11,5	0,5
Veneto	11,4	12,0	0,7
Friuli-Venezia Giulia	10,5	11,6	1,1
Liguria	9,7	10,5	0,8
Emilia-Romagna	10,2	11,6	1,4
Toscana	11,4	12,3	0,9
Umbria	13,0	13,0	0,0
Marche	13,5	13,8	0,2
Lazio	13,5	12,7	-0,8
Abruzzo	15,1	13,5	-1,6
Molise	15,6	13,9	-1,6
Campania	18,0	16,4	-1,5
Puglia	17,1	15,9	-1,2
Basilicata	17,3	15,1	-2,2
Calabria	17,7	15,4	-2,3
Sicilia	17,0	15,7	-1,3
Sardegna	15,6	13,0	-2,7
Totale 18 regioni	13,5	13,2	-0,3

Fonte: Elaborazione su dati MIUR e ISTAT.

Grafico 3 Incremento del rapporto alunni su popolazione dall'a.s. 2000-01 all'a.s. 2010-11



Fonte: Elaborazione su dati MIUR e ISTAT.

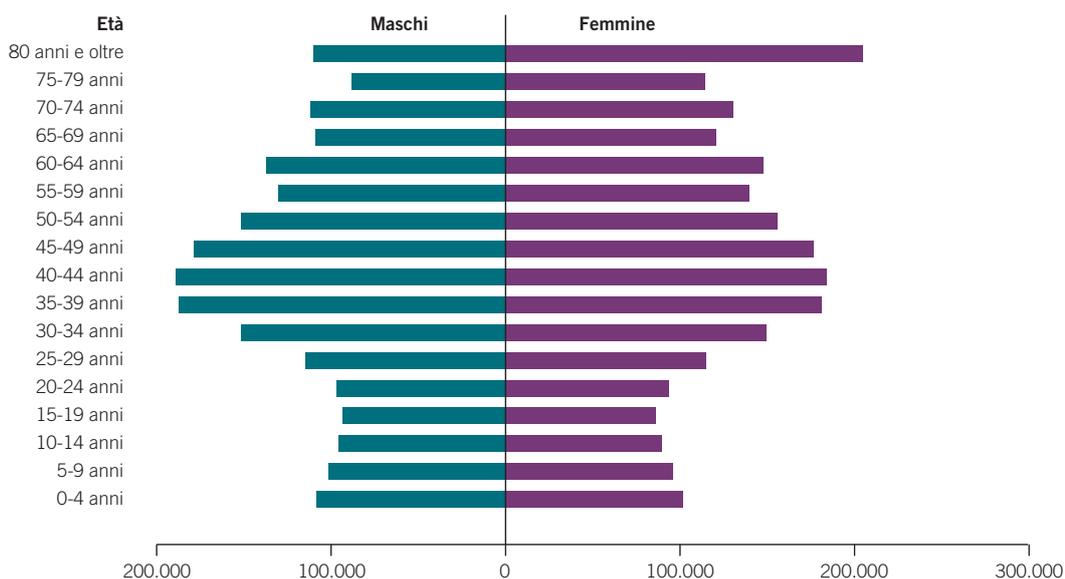
2.2 Popolazione in età scolare

Presentiamo qui una panoramica della situazione della popolazione della regione, riferendoci in particolare a quella delle classi di età scolare.

Quella che in passato per forma era detta 'piramide della popolazione', in quanto rappresentava una crescita regolare delle leve, è raffigurata nella forma attuale nel grafico 4. Per quanto riguarda il sistema scolastico, la 'base' dell'albero mostra che la classe di età scolastica più ridotta è quella corrispondente circa alle scuole superiori. L'andamento è in crescita e ciò comporterà un effetto di trascinamento nei prossimi anni. La tabella 4 mostra infatti il continuo crescere della popolazione di riferimento per la scolarità. Non solo il dato della natalità è rilevante (+32,6% in dieci anni), ma tutte le annualità sono in crescita. Si noti che nel 2002 la popolazione di 0 anni è diventata maggiore di quella di 20 anni e che la 'fascia piccola' della popolazione è ancora a scuola, per cui la crescita di scolarità nei prossimi anni sarà particolarmente accentuata: a 'leve povere' si sostituiranno 'leve ricche', particolarmente nella scuola superiore.

I dati della tabella 5 confermano la crescita delle leve giovani, che nel periodo considerato sono aumentate di 2,1 punti percentuali. Conseguentemente il tasso di anzianità della regione, molto elevato, tenderà a diminuire sempre più rapidamente, come confermato dal grafico 6. L'unica leva in diminuzione (sensibile) nel decennio è quella 19-23 anni. Importante è anche esaminare i valori assoluti delle leve a cui si rivolge il sistema scolastico: quasi 600.000 sono i ragazzi tra i 3 e i 18 anni.

Grafico 4 Popolazione residente per età e sesso al 1° gennaio 2010. Emilia-Romagna



Fonte: Regione Emilia-Romagna.

Tabella 4 Popolazione per anno di età scolare. Serie storica 2000-2010. Emilia-Romagna. Valori assoluti e percentuali

ETÀ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% 2010/2000
0	31.440	33.593	33.910	34.848	35.091	36.971	37.968	38.777	39.799	41.062	41.674	132,6
1	31.116	32.336	34.550	35.033	35.894	36.602	37.960	38.848	40.027	41.231	42.126	135,4
2	30.856	31.648	32.836	34.928	35.431	36.441	37.038	38.325	39.332	40.592	41.737	135,3
3	30.403	31.339	32.147	33.299	35.480	35.956	36.896	37.362	38.741	39.937	41.026	134,9
4	29.615	30.804	31.896	32.551	33.663	36.038	36.400	37.205	37.757	39.276	40.344	136,2
5	29.536	30.030	31.215	32.326	33.073	34.184	36.530	36.727	37.650	38.226	39.733	134,5
6	29.654	29.988	30.463	31.647	32.789	33.619	34.673	36.920	37.202	38.173	38.613	130,2
7	30.219	30.051	30.459	30.904	32.070	33.345	34.117	35.080	37.433	37.711	38.592	127,7
8	30.465	30.704	30.498	30.919	31.299	32.620	33.847	34.505	35.633	37.977	38.212	125,4
9	30.159	30.908	31.200	30.992	31.359	31.833	33.084	34.316	35.028	36.211	38.460	127,5
10	29.299	30.579	31.346	31.559	31.409	31.921	32.334	33.543	34.796	35.675	36.753	125,4
11	28.978	29.759	31.069	31.757	32.008	31.941	32.417	32.765	34.000	35.413	36.243	125,1
12	27.982	29.403	30.201	31.452	32.159	32.530	32.421	32.865	33.275	34.625	36.012	128,7
13	28.109	28.342	29.756	30.645	31.868	32.709	33.059	32.906	33.442	33.862	35.214	125,3
14	29.551	28.489	28.747	30.213	31.061	32.456	33.203	33.493	33.397	34.074	34.545	116,9
15	29.773	29.940	28.947	29.137	30.646	31.618	33.071	33.690	34.104	34.027	34.693	116,5
16	30.668	30.222	30.339	29.399	29.592	31.239	32.246	33.570	34.260	34.770	34.759	113,3
17	31.381	31.094	30.747	30.829	29.844	30.234	31.895	32.828	34.169	35.080	35.495	113,1
18	32.014	31.982	31.693	31.371	31.441	30.668	31.194	32.732	33.632	35.172	36.162	113,0
19	33.297	32.780	32.729	32.411	32.153	32.211	31.518	32.070	33.753	34.959	36.366	109,2
20	35.978	34.260	33.634	33.627	33.491	33.121	33.076	32.368	33.452	35.199	36.196	100,6
Tot. 3-18	477.806	483.634	490.723	499.000	509.761	522.911	537.387	550.507	564.519	580.209	594.856	124,5
% 0/20	87,4	98,1	100,8	103,6	104,8	111,6	114,8	119,8	119,0	116,7	115,1	-

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT. Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna. Dati al 1° gennaio.

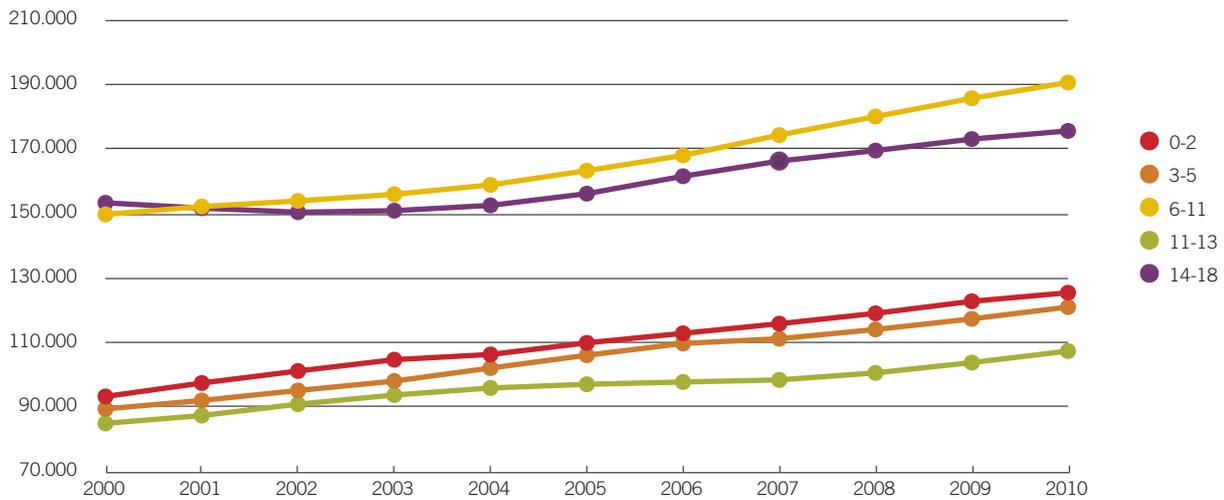
Tabella 5 Popolazione per classi di età scolare. Serie storica 2000-2010. Emilia-Romagna. Valori assoluti e percentuale della fascia 0-18 anni sul totale della popolazione

ETÀ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%2010/2000
0-2	93.412	97.577	101.296	104.809	106.416	110.014	112.966	115.950	119.158	122.885	125.537	134,4
3-5	89.554	92.173	95.258	98.176	102.216	106.178	109.826	111.294	114.148	117.439	121.103	135,2
6-10	149.796	152.230	153.966	156.021	158.926	163.338	168.055	174.364	180.092	185.747	190.630	127,3
11-13	85.069	87.504	91.026	93.854	96.035	97.180	97.897	98.536	100.717	103.900	107.469	126,3
14-18	153.387	151.727	150.473	150.949	152.584	156.215	161.609	166.313	169.562	173.123	175.654	114,5
19-23	199.558	190.230	183.109	177.098	175.490	174.734	172.502	170.982	174.277	179.192	183.118	91,8
24 e oltre	3.210.547	3.237.400	3.261.967	3.278.509	3.309.657	3.343.676	3.364.689	3.386.146	3.417.889	3.455.680	3.492.095	108,8
Tot. pop.	3.981.323	4.008.841	4.037.095	4.059.416	4.101.324	4.151.335	4.187.544	4.223.585	4.275.843	4.337.966	4.395.606	110,4
% 0-18/tot.	14,3	14,5	14,7	14,9	15,0	15,2	15,5	15,8	16,0	16,2	16,4	-

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT. Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna. Dati al 1° gennaio.

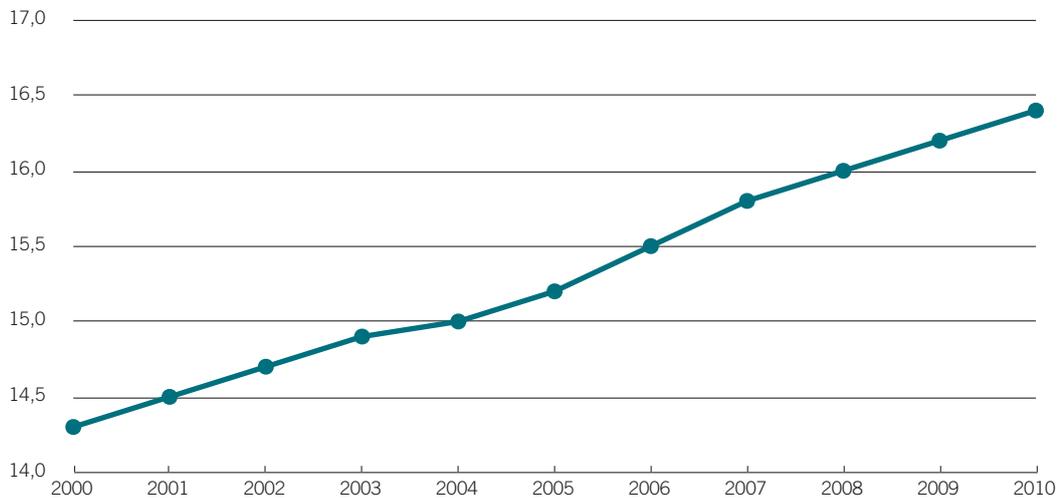
2. Popolazione e alunni negli ultimi 10 anni

Grafico 5 Popolazione per classi di età scolare. Serie storica 2000-2010. Emilia-Romagna. Valori assoluti



Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna. Dati al 1° gennaio.

Grafico 6 Percentuale della popolazione di età 0-18 anni sul totale della popolazione. Serie storica dal 2000 al 2010. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna. Dati al 1° gennaio.

2.3 Evoluzione delle leve scolastiche

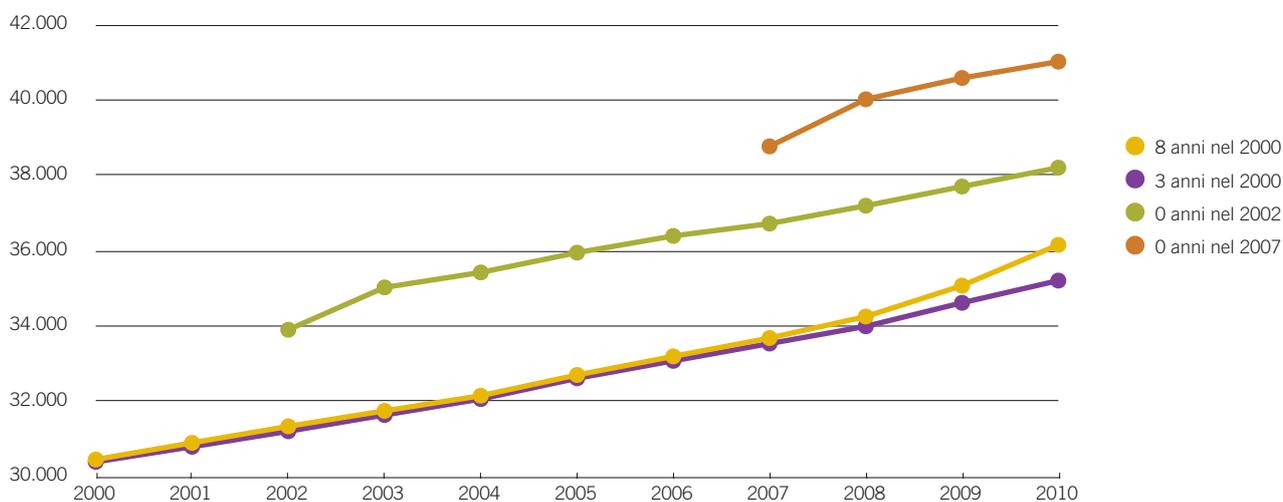
I valori della tabella 6 e del grafico 7 indicano come cambia nel tempo una leva. Sono ottenuti considerando come cresce il numero dei giovani nati in un certo anno e residenti in Emilia-Romagna in funzione anche delle immigrazioni e evidenziano un dato particolarmente rilevante per la vita della scuola: la crescita di alcune classi di età. Prendendo il dato di coloro che avevano 3 anni nel 2000 (e quindi all'ingresso nel sistema scolastico), nel 2010 (ancora a scuola) erano cresciuti del 15,8%. Questo continuo inserimento di studenti durante il processo scolastico comporta la necessità di governare consistenti problemi di integrazione e di adattamento di esperienze personali e scolastiche.

Tabella 6 Evoluzione delle leve scolastiche. Anni 2000-2010. Emilia-Romagna

LEVA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8 anni nel 2000	30.465	30.908	31.346	31.757	32.159	32.709	33.203	33.690	34.260	35.080	36.162
3 anni nel 2000	30.403	30.804	31.215	31.647	32.070	32.620	33.084	33.543	34.000	34.625	35.214
0 anni nel 2002	-	-	33.910	35.033	35.431	35.956	36.400	36.727	37.202	37.711	38.212
0 anni nel 2007	-	-	-	-	-	-	-	38.777	40.027	40.592	41.026

Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna. Dati al 1° gennaio.

Grafico 7 Evoluzione delle leve scolastiche. Anni 2000-2010. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

2.4 Evoluzione e previsioni sulla popolazione in Emilia-Romagna e Italia fino al 2015

La popolazione scolastica in Emilia-Romagna è cresciuta dal 2000 al 2010 di 27 punti, rispetto ad un valore medio italiano sostanzialmente stabile (+2%). Secondo gli scenari prodotti dall'ISTAT nel 2007, questo divario di crescita si accentuerà nei prossimi anni: la popolazione scolastica della regione crescerà ancora con valori molto significativi, a fronte di una sostanziale stabilità del dato nazionale. Il grafico 8 evidenzia la divaricazione delle dinamiche e sottolinea inoltre come la crescita sia stata particolarmente forte nel quinquennio 2005-2010, quello che ha coinciso con i maggiori tagli sugli organici scolastici. L'aumento della popolazione in età scolare ha riguardato tutte le classi di età, anche se appare particolarmente significativo per la classe 11-13, con quasi il 50% di crescita.

Nelle tabelle e grafici successivi si presentano i dati di un'ulteriore stima dell'evoluzione della popolazione scolare prodotta da Prometeia su dati ISTAT, che si differenzia dalla precedente per l'utilizzo di dati reali di popolazione (e non di stime) per il periodo 2007-2010. La popolazione regionale è quella che crescerà di più nel prossimo quinquennio in Italia, con un +3.6% rispetto ad una media di 1,5%; questa crescita è fortemente trainata dalle classi 0-18, che infatti si prevede facciano segnare un +8,3% nel quinquennio; si tratta del tasso di crescita più alto fra quelli previsti per le regioni italiane e significativamente superiore alla media italiana, pari allo 0.4%. Per avere un riferimento, la crescita di questa fascia di popolazione in Emilia-Romagna è in valore assoluto più che doppia rispetto a quella del Piemonte, che ad inizio periodo presentava una popolazione 0-18 simile a quella emiliano-romagnola. Ne consegue che il peso della popolazione 0-18 sul totale della popolazione emiliano-romagnola crescerà, passando dal 16,4% al 17,1%.

Tabella 7 Popolazione per classi di età scolare, dall'anno 2000 all'anno 2010 e previsione per gli anni dal 2011 al 2015. Emilia-Romagna

CLASSI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-2	93.412	97.577	101.296	104.809	106.416	110.014	112.966	115.950	119.158	122.885	125.537	124.813	124.264	123.932	123.834	123.988
3-5	89.554	92.173	95.258	98.176	102.216	106.178	109.826	111.294	114.148	117.439	121.103	120.301	119.507	118.776	118.154	117.688
6-10	149.796	152.230	153.966	156.021	158.926	163.338	168.055	174.364	180.092	185.747	190.630	195.887	198.537	200.292	200.664	200.787
11-13	85.069	87.504	91.026	93.854	96.035	97.180	97.897	98.536	100.717	103.900	107.469	110.819	115.280	119.483	123.631	125.422
14-18	153.387	151.727	150.473	150.949	152.584	156.215	161.609	166.313	169.562	173.123	175.654	177.999	181.349	185.696	190.778	197.760
Totale 0-18	571.218	581.211	592.019	603.809	616.177	632.925	650.353	666.457	683.677	703.094	720.393	729.820	738.937	748.179	757.061	765.645

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 8 Popolazione per classi di età scolare, dall'anno 2000 all'anno 2010 e previsione per gli anni dal 2011 al 2015. Italia

CLASSI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-2	1.577.951	1.584.542	1.577.357	1.594.674	1.613.362	1.645.325	1.655.243	1.671.577	1.681.691	1.703.630	1.706.615	1.704.863	1.698.426	1.688.346	1.675.746	1.661.694
3-5	1.573.248	1.564.023	1.561.813	1.573.723	1.604.474	1.628.215	1.643.209	1.654.287	1.680.676	1.697.089	1.710.889	1.714.859	1.723.766	1.729.462	1.726.304	1.718.996
6-10	2.772.876	2.755.260	2.719.223	2.697.663	2.678.242	2.688.328	2.710.492	2.744.058	2.773.593	2.799.149	2.822.526	2.847.321	2.854.641	2.868.115	2.886.095	2.897.157
11-13	1.648.909	1.662.241	1.700.674	1.709.309	1.723.779	1.711.155	1.692.787	1.664.085	1.660.332	1.666.322	1.678.725	1.687.609	1.706.519	1.715.887	1.722.408	1.724.999
14-18	2.997.069	2.936.023	2.875.315	2.859.964	2.859.365	2.878.621	2.913.148	2.949.775	2.947.738	2.938.699	2.912.397	2.885.146	2.853.481	2.844.683	2.850.193	2.871.304
Totale 0-18	10.570.053	10.502.089	10.434.382	10.435.333	10.479.222	10.551.644	10.614.879	10.683.782	10.744.030	10.804.889	10.831.152	10.839.799	10.836.833	10.846.493	10.860.745	10.874.150

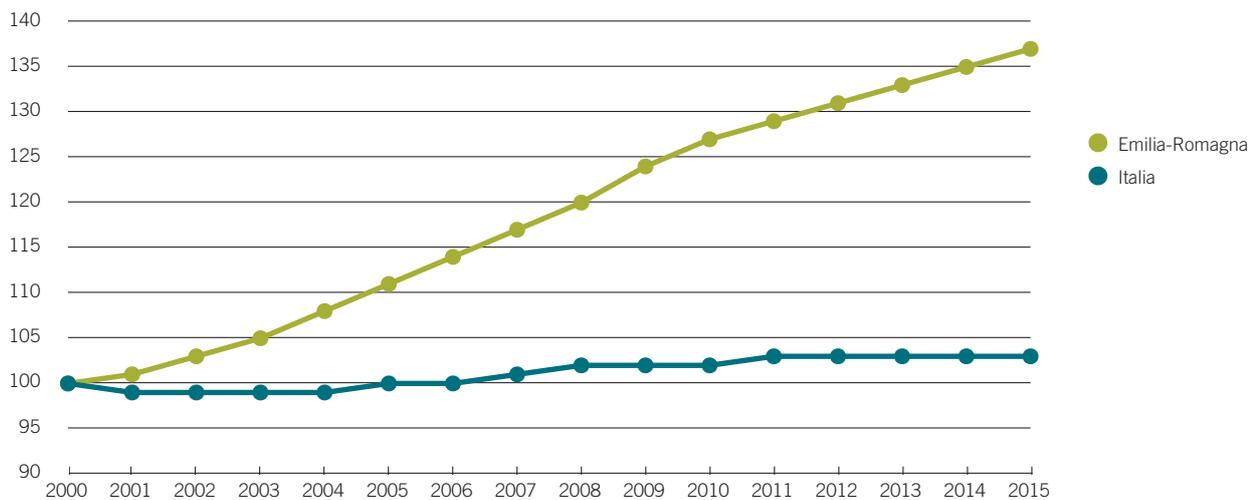
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 9 Evoluzione della popolazione di età compresa tra 0 e 18 anni (numero indice anno 2000 = 100) e previsioni. Emilia-Romagna e Italia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	100	99	99	99	99	100	100	101	102	102	102	103	103	103	103	103
E-R	100	101	103	105	108	111	114	117	120	124	127	129	131	133	135	137

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Grafico 8 Evoluzione della popolazione di età compresa tra 0 e 18 anni (numero indice anno 2000 = 100). Confronto tra Italia ed Emilia-Romagna



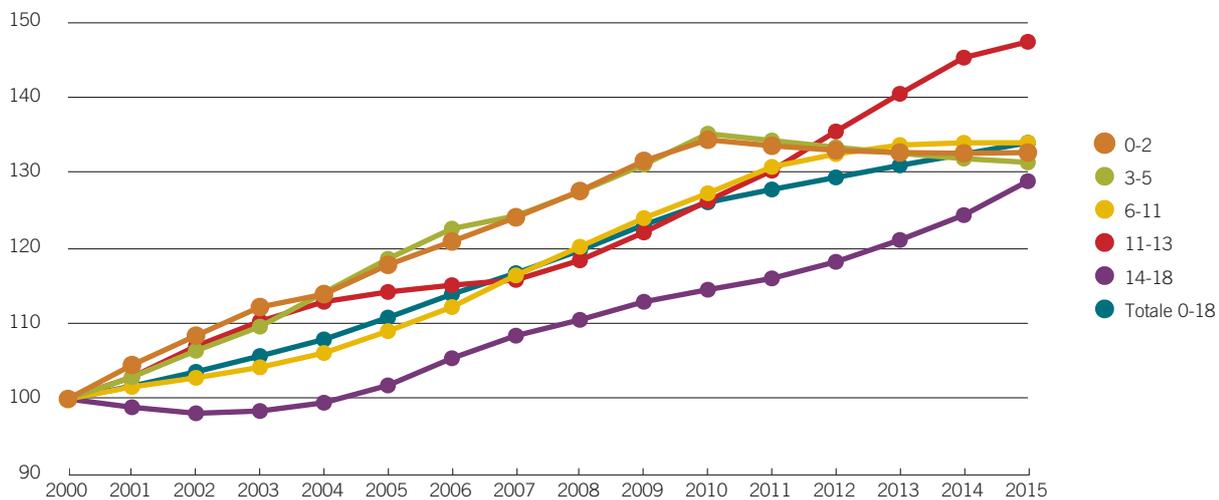
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 10 Evoluzione della popolazione per classe d'età scolare (numero indice anno 2000 = 100). Emilia-Romagna

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-2	100,0	104,5	108,4	112,2	113,9	117,8	120,9	124,1	127,6	131,6	134,4	133,6	133,0	132,7	132,6	132,7
3-5	100,0	102,9	106,4	109,6	114,1	118,6	122,6	124,3	127,5	131,1	135,2	134,3	133,4	132,6	131,9	131,4
6-10	100,0	101,6	102,8	104,2	106,1	109,0	112,2	116,4	120,2	124,0	127,3	130,8	132,5	133,7	134,0	134,0
11-13	100,0	102,9	107,0	110,3	112,9	114,2	115,1	115,8	118,4	122,1	126,3	130,3	135,5	140,5	145,3	147,4
14-18	100,0	98,9	98,1	98,4	99,5	101,8	105,4	108,4	110,5	112,9	114,5	116,0	118,2	121,1	124,4	128,9
Totale 0-18	100,0	101,7	103,6	105,7	107,9	110,8	113,9	116,7	119,7	123,1	126,1	127,8	129,4	131,0	132,5	134,0

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Grafico 9 Evoluzione della popolazione per classe d'età scolare (numero indice anno 2000 = 100). Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

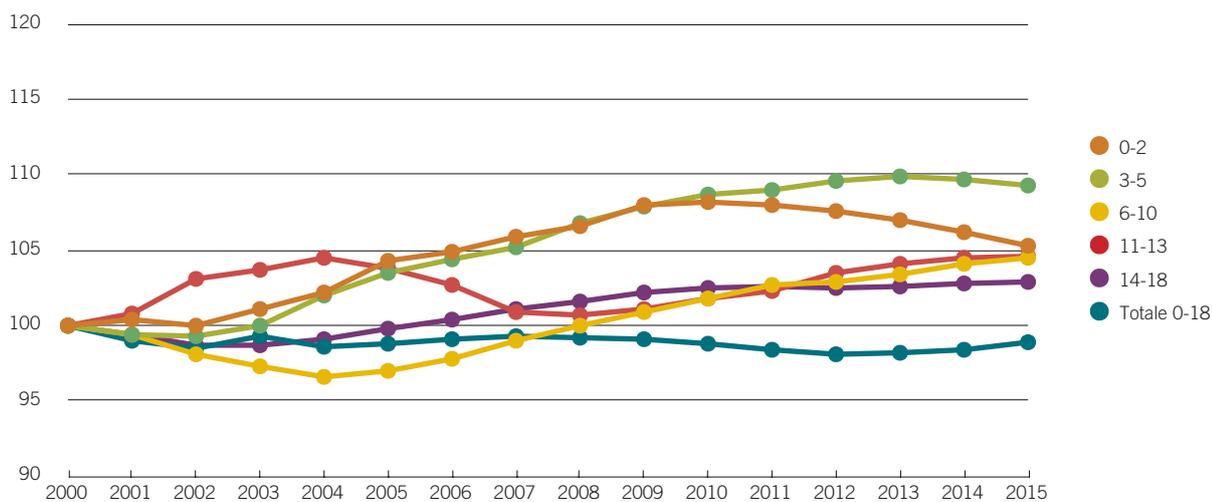
I dati che seguono mostrano come l'incremento importante della popolazione in età scolare in Emilia-Romagna rispetto all'Italia sia confermato, seppur con gradi diversi, rispetto ad ogni singola regione. In sostanza l'Emilia-Romagna è il territorio in Italia che cresce di più.

Tabella 11 Evoluzione della popolazione per classe d'età scolare (numero indice anno 2000 = 100). Italia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-2	100,0	100,4	100,0	101,1	102,2	104,3	104,9	105,9	106,6	108,0	108,2	108,0	107,6	107,0	106,2	105,3
3-5	100,0	99,4	99,3	100,0	102,0	103,5	104,4	105,2	106,8	107,9	108,7	109,0	109,6	109,9	109,7	109,3
6-10	100,0	99,4	98,1	97,3	96,6	97,0	97,8	99,0	100,0	100,9	101,8	102,7	102,9	103,4	104,1	104,5
11-13	100,0	100,8	103,1	103,7	104,5	103,8	102,7	100,9	100,7	101,1	101,8	102,3	103,5	104,1	104,5	104,6
14-18	100,0	99,0	98,5	98,3	98,6	98,8	99,1	99,3	99,2	99,1	98,8	98,4	98,1	98,2	98,4	98,9
Totale	100,0	99,4	98,7	98,7	99,1	99,8	100,4	101,1	101,6	102,2	102,5	102,6	102,5	102,6	102,8	102,9

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Grafico 10 Evoluzione della popolazione per classe d'età scolare (numero indice anno 2000 = 100). Italia



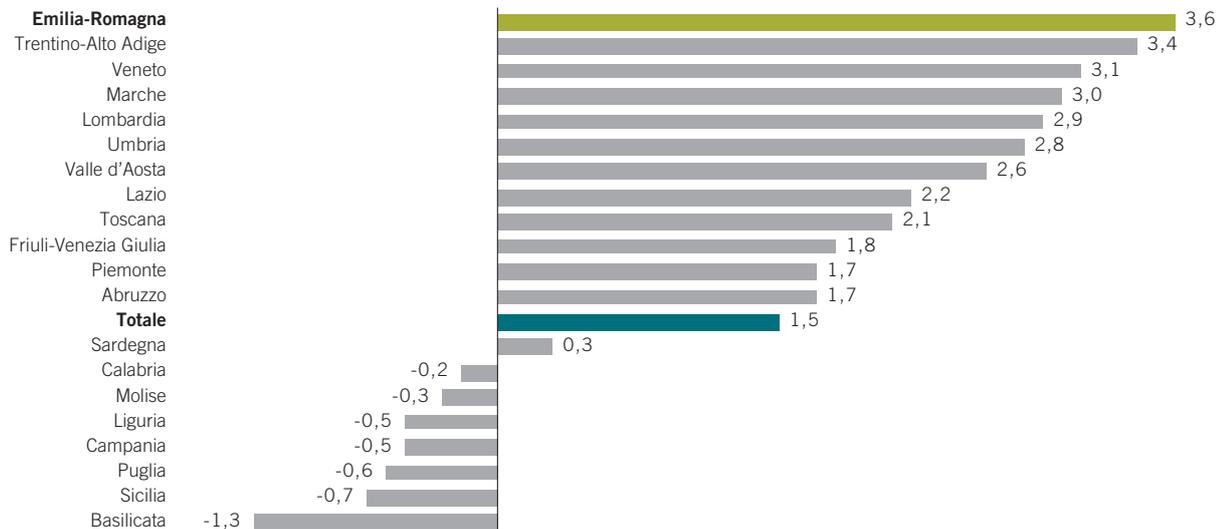
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 12 Incremento della popolazione residente 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2015. Previsione per regione

REGIONI	POPOLAZIONE 01.01.2010	POPOLAZIONE 01.01.2015	INCREMENTO POPOLAZIONE V.A.	INCREMENTO POPOLAZIONE %
Piemonte	4.446.230	4.520.353	74.123	1,7
Valle d'Aosta	127.866	131.152	3.286	2,6
Lombardia	9.826.141	10.107.698	281.557	2,9
Trentino-Alto Adige	1.028.260	1.063.024	34.764	3,4
Veneto	4.912.438	5.062.565	150.127	3,1
Friuli-Venezia Giulia	1.234.079	1.255.804	21.725	1,8
Liguria	1.615.986	1.608.730	-7.256	-0,5
Emilia-Romagna	4.395.569	4.555.421	159.852	3,6
Toscana	3.730.130	3.808.902	78.772	2,1
Umbria	900.790	926.337	25.547	2,8
Marche	1.559.542	1.605.534	45.992	3,0
Lazio	5.681.868	5.804.174	122.306	2,2
Abruzzo	1.338.898	1.361.727	22.829	1,7
Molise	320.229	319.147	-1.082	-0,3
Campania	5.824.662	5.793.904	-30.758	-0,5
Puglia	4.084.035	4.058.165	-25.870	-0,6
Basilicata	588.879	579.055	-9.824	-1,3
Calabria	2.009.330	2.006.165	-3.165	-0,2
Sicilia	5.042.992	5.010.244	-32.748	-0,7
Sardegna	1.672.404	1.677.578	5.174	0,3
Totale	60.340.328	61.258.054	917.726	1,5

Fonte: Prometeia su dati ISTAT.

Grafico 11 Incremento della popolazione residente dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2015. Previsione per regione



Fonte: Prometeia su dati ISTAT.

Tabella 13 Incremento della popolazione 0-18 residente dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2015. Previsione per regione

REGIONI	POPOLAZIONE 0-18 01.01.2010	POPOLAZIONE 0-18 01.01.2015	INCREMENTO POPOLAZIONE 0-18 V.A.	INCREMENTO POPOLAZIONE 0-18 %
Piemonte	717.488	745.062	27.574	3,8
Valle d'Aosta	22.015	23.106	1.091	5,0
Lombardia	1.733.759	1.816.276	82.517	4,8
Trentino-Alto Adige	207.240	209.762	2.522	1,2
Veneto	874.895	907.025	32.130	3,7
Friuli-Venezia Giulia	193.756	201.784	8.028	4,1
Liguria	235.557	236.602	1.045	0,4
Emilia-Romagna	720.701	780.401	59.700	8,3
Toscana	592.257	622.032	29.775	5,0
Umbria	146.328	155.223	8.895	6,1
Marche	263.729	273.763	10.034	3,8
Lazio	1.009.209	1.023.310	14.101	1,4
Abruzzo	226.806	226.870	64	0,0
Molise	53.509	51.021	-2.488	-4,7
Campania	1.259.765	1.180.299	-79.466	-6,3
Puglia	798.876	744.786	-54.090	-6,8
Basilicata	105.826	99.044	-6.782	-6,4
Calabria	382.344	359.139	-23.205	-6,1
Sicilia	1.017.034	954.415	-62.619	-6,2
Sardegna	270.058	264.468	-5.590	-2,1
Totale	10.831.152	10.874.388	43.236	0,4

Fonte: Prometeia su dati ISTAT.

Grafico 12 Incremento della popolazione 0-18 residente dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2015. Previsione per regione



Fonte: Prometeia su dati ISTAT.

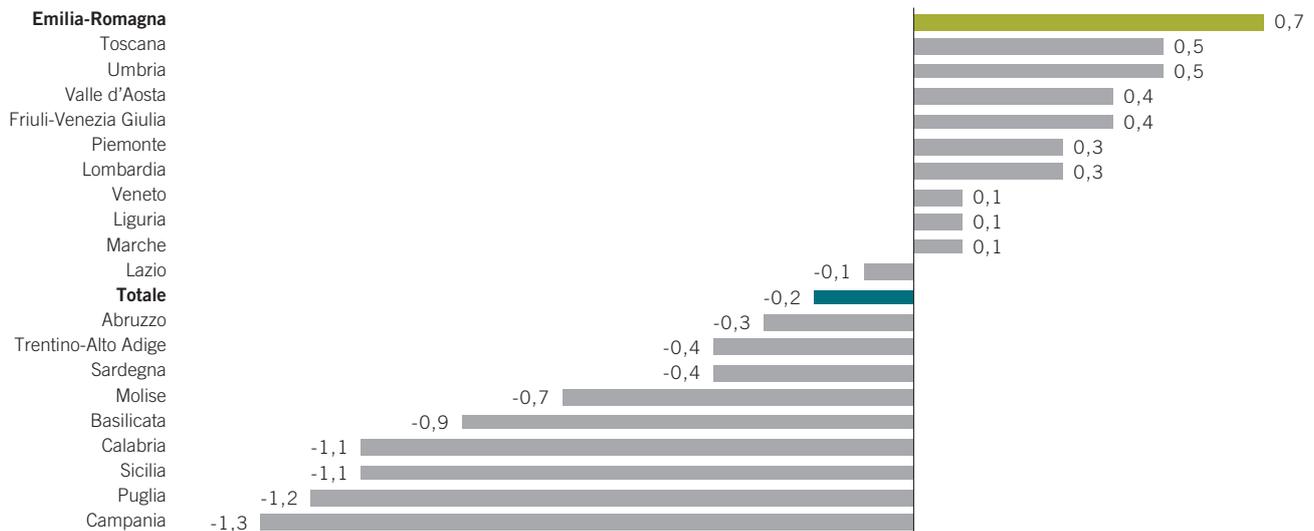
2. Popolazione e alunni negli ultimi 10 anni

Tabella 14 Incremento del rapporto popolazione 0-18 residente su popolazione dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2015. Previsione per regione

REGIONI	% POPOLAZIONE 0-18 SU POPOLAZIONE 2010	% POPOLAZIONE 0-18 SU POPOLAZIONE 2015	INCREMENTO DEL RAPPORTO ALUNNI/POPOLAZIONE
Piemonte	16,1	16,5	0,3
Valle d'Aosta	17,2	17,6	0,4
Lombardia	17,6	18,0	0,3
Trentino-Alto Adige	20,2	19,7	-0,4
Veneto	17,8	17,9	0,1
Friuli-Venezia Giulia	15,7	16,1	0,4
Liguria	14,6	14,7	0,1
Emilia-Romagna	16,4	17,1	0,7
Toscana	15,9	16,3	0,5
Umbria	16,2	16,8	0,5
Marche	16,9	17,1	0,1
Lazio	17,8	17,6	-0,1
Abruzzo	17,0	16,7	-0,3
Molise	16,7	16,0	-0,7
Campania	21,6	20,4	-1,3
Puglia	19,6	18,4	-1,2
Basilicata	18,0	17,1	-0,9
Calabria	19,0	17,9	-1,1
Sicilia	20,2	19,1	-1,1
Sardegna	16,2	15,8	-0,4
Totale	18,0	17,8	-0,2

Fonte: Prometeia su dati ISTAT.

Grafico 13 Incremento del rapporto popolazione 0-18 residente su popolazione dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2015. Previsione per regione



Fonte: Prometeia su dati ISTAT.

3. Alunni, docenti, personale ATA*

3.1 Alunni della scuola statale

L'andamento del numero di frequentanti i vari gradi di scuola consegue direttamente da quanto presentato nel capitolo precedente, in particolare per la scuola primaria e per quella secondaria di I grado. L'incremento è stato praticamente lineare nel decennio, complessivamente di oltre il 20% in ogni grado di scuola e del 36,7% nella scuola dell'infanzia; ciò determina un'aspettativa di crescita anche per i prossimi anni.

Si evidenzia nei valori assoluti l'ampiezza del sistema scolastico statale, che 'tiene a scuola' ogni giorno quasi mezzo milione di studenti, un numero paragonabile a quello degli abitanti di una città medio-grande.

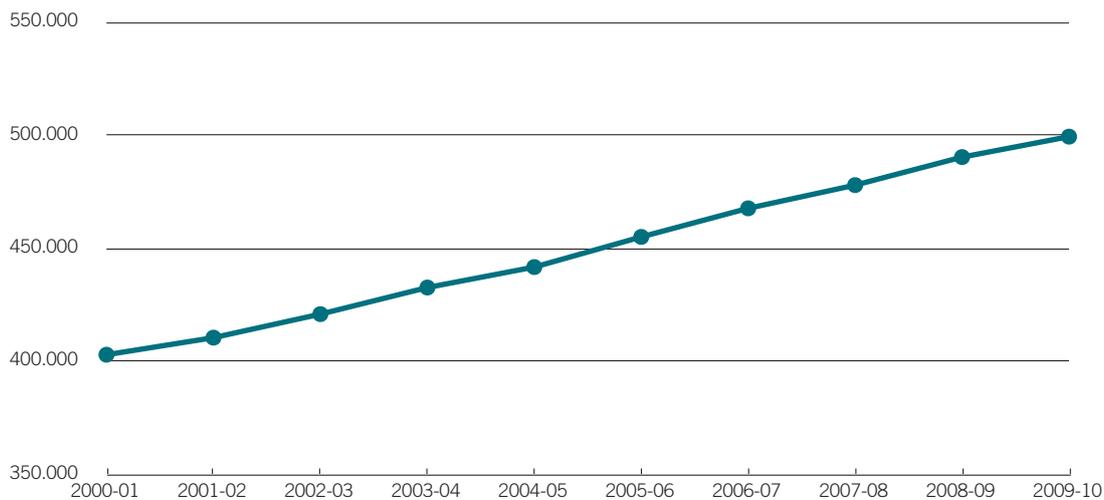
Tabella 1 Numero di alunni di scuola statale per grado di scuola. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti e incremento percentuale tra 2009-10 e 2000-01

SCUOLA	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	INC. %
Infanzia	38.718	40.241	42.271	44.516	46.083	47.742	48.600	49.529	51.579	52.930	136,7
Primaria	144.347	145.960	149.041	153.078	156.526	161.719	167.144	171.601	174.999	177.743	123,1
I grado	87.104	90.547	93.630	95.952	96.865	97.590	98.034	99.702	103.100	106.463	122,2
II grado	132.822	133.793	136.011	139.176	142.302	148.067	153.988	157.193	160.754	162.335	122,2
Totale	402.991	410.541	420.953	432.722	441.776	455.118	467.766	478.025	490.432	499.471	123,9

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

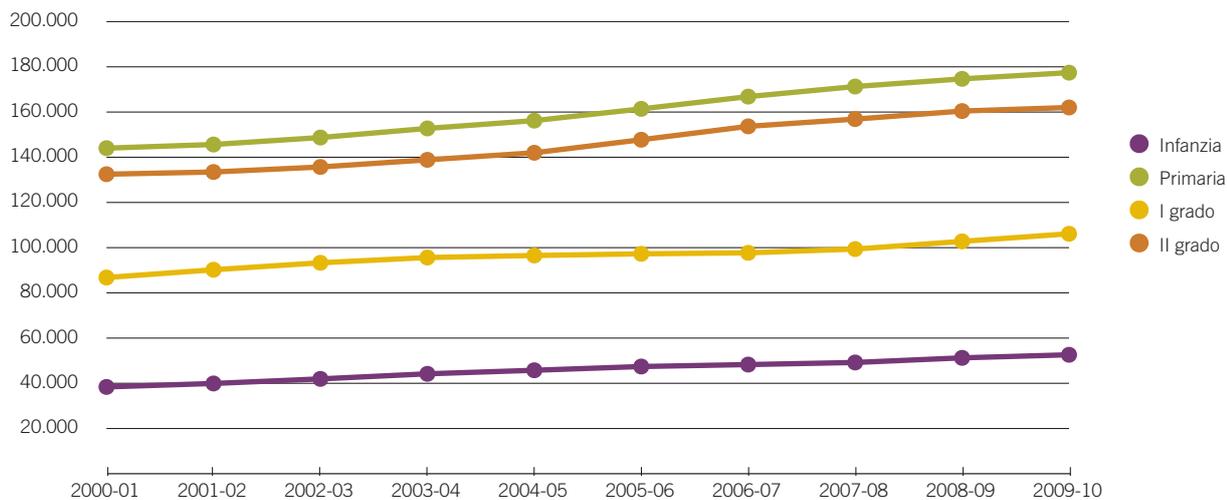
* In questo capitolo si possono trovare i dati di frequenza relativi al decennio 2000-2010, mentre i dati relativi all'anno scolastico 2010-11 sono nel capitolo 4.

Grafico 1 Numero di alunni di scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 2 Numero di alunni di scuola statale per grado di scuola. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

3.2 Alunni della scuola statale e non statale

La ripartizione degli alunni fra scuole statali e non statali, nel decennio, è sostanzialmente stabile, con percentuali per la scuola non statale attorno al 55% nella scuola dell'infanzia (in lieve calo) e attorno al 5% negli altri gradi di scuola. I valori assoluti dei frequentanti, tranne che per la scuola dell'infanzia, sono quindi poco comparabili.

Gli incrementi di studenti seguono quelli della popolazione di riferimento; la maggior crescita su infanzia e primaria è condizione per un significativo prossimo incremento sulla secondaria. Da rilevare, per la scuola dell'infanzia, che nella non statale è compresa quella gestita da Enti locali.

Le irregolarità nella scuola secondaria di II grado in corrispondenza dell'a.s. 2008-09 sono dovute alla 'statalizzazione' di due importanti istituti tecnici e professionali di Bologna e Modena, prima gestiti da Enti locali.

Tabella 2 Numero di alunni scuola non statale per grado di scuola. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti e incremento percentuale tra il 2009-10 e il 2000-01

SCUOLA	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	INC. %
Infanzia	52.001	52.459	52.916	55.457	56.854	58.595	58.444	59.220	59.164	60.114	115,6
Primaria	9.164	9.082	8.999	9.474	9.844	10.018	10.332	10.673	10.891	11.232	122,6
I grado	3.512	3.789	4.066	3.725	3.694	3.838	4.008	4.345	4.663	4.958	141,2
II grado	8.345	7.696	7.048	6.913	7.018	7.106	7.050	7.222	5.041*	5.032	60,3
Totale	73.022	73.026	73.029	75.569	77.410	79.557	79.834	81.460	79.759	81.336	111,4

*Dal 2008 sono stati statalizzati due istituti superiori prima gestiti da Enti locali.

Fonte: MIUR, Sintesi dei dati e 10 anni di scuola statale; USR E-R e Regione E-R, Rapporti regionali Emilia-Romagna.

Tabella 3 Numero di alunni scuola statale e non statale per grado di scuola. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti e incremento percentuale tra il 2009-10 e il 2000-01

SCUOLA	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	INC. %
Infanzia	90.719	92.700	95.187	99.973	102.937	106.337	107.044	108.749	110.743	113.044	124,6
Primaria	153.511	155.042	158.040	162.552	166.370	171.737	177.476	182.274	185.890	188.975	123,1
I grado	90.616	94.336	97.696	99.677	100.559	101.428	102.042	104.047	107.763	111.421	123,0
II grado	141.167	141.489	143.059	146.089	149.320	155.173	161.038	164.415	165.795	167.367	118,6
Totale	476.013	483.567	493.982	508.291	519.186	534.675	547.600	559.485	570.191	580.807	122,0

Fonte: MIUR, Sintesi dei dati e 10 anni di scuola statale; USR E-R e Regione E-R, Rapporti regionali Emilia-Romagna.

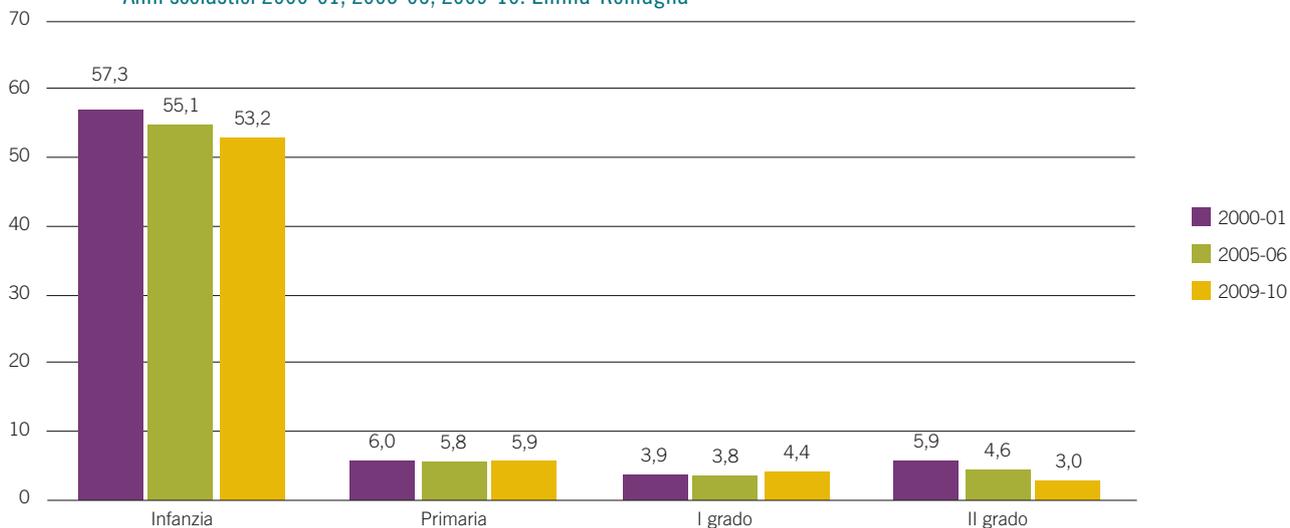
Tabella 4 Percentuali di alunni di scuola non statale sul totale studenti, per grado di scuola.
Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna

SCUOLA	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Infanzia	57,3	56,6	55,6	55,5	55,2	55,1	54,6	54,5	53,4	53,2
Primaria	6,0	5,9	5,7	5,8	5,9	5,8	5,8	5,9	5,9	5,9
I grado	3,9	4,0	4,2	3,7	3,7	3,8	3,9	4,2	4,3	4,4
II grado	5,9	5,4	4,9	4,7	4,7	4,6	4,4	4,4	3,0*	3,0
Totale	15,3	15,1	14,8	14,9	14,9	14,9	14,6	14,6	14,0	14,0

*Dal 2008 sono stati statalizzati due istituti superiori prima gestiti da Enti locali.

Fonte: MIUR, Sintesi dei dati e 10 anni di scuola statale; USR E-R e Regione E-R, Rapporti regionali Emilia-Romagna.

Grafico 3 Percentuale di alunni di scuola non statale sul totale studenti, per grado di scuola.
Anni scolastici 2000-01; 2005-06; 2009-10. Emilia-Romagna



Fonte: MIUR, Sintesi dei dati e 10 anni di scuola statale; USR E-R e Regione E-R, Rapporti regionali Emilia-Romagna.

3.3 Alunni della scuola secondaria di II grado statale

L'Emilia-Romagna è una regione in cui gli istituti tecnici e professionali presentano un numero di alunni superiore di oltre il 10% alla media nazionale, pur in un quadro di ridotta attrattività di questi tipi di scuola.

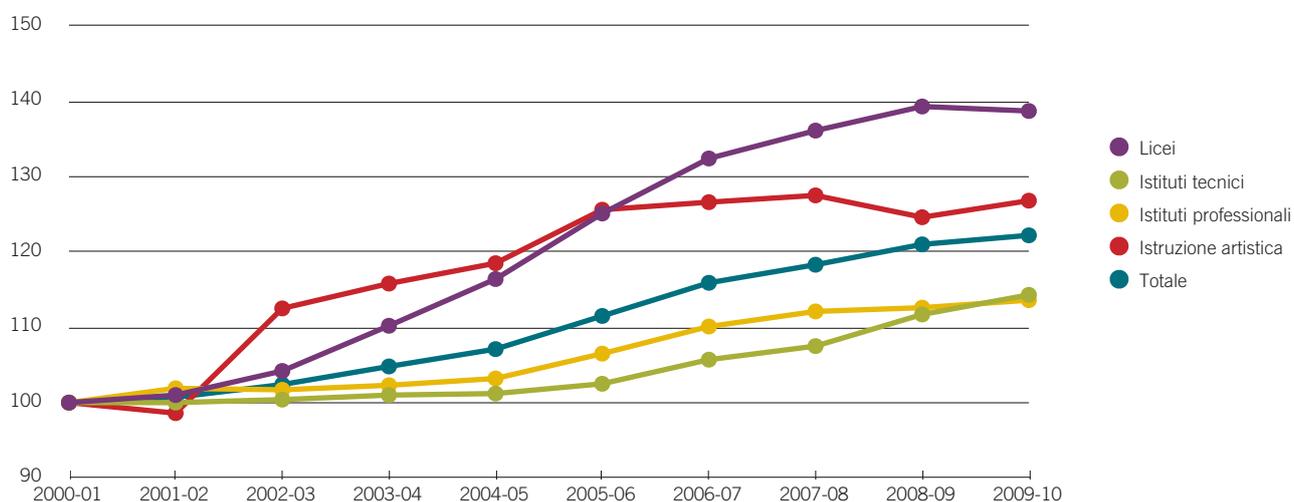
In modo differenziato, tutti gli ordini di scuola incrementano la loro popolazione; particolarmente rilevante la crescita dei licei.

Tabella 5 Alunni della scuola secondaria di II grado, per ordine di scuola. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti e incremento percentuale tra 2009-10 e 2000-01

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	INC. %
Licei	41.531	41.935	43.275	45.782	48.335	51.975	55.007	56.504	57.841	57.584	138,7
Istituti tecnici	53.244	53.263	53.477	53.773	53.904	54.586	56.253	57.261	59.462	60.842	114,3
Istituti prof.li	32.908	33.529	33.478	33.671	33.975	35.053	36.223	36.876	37.050	37.392	113,6
Istr. artistica	5.139	5.066	5.781	5.950	6.088	6.453	6.505	6.552	6.401	6.517	126,8
Totale	132.822	133.793	136.011	139.176	142.302	148.067	153.988	157.193	160.754	162.335	122,2

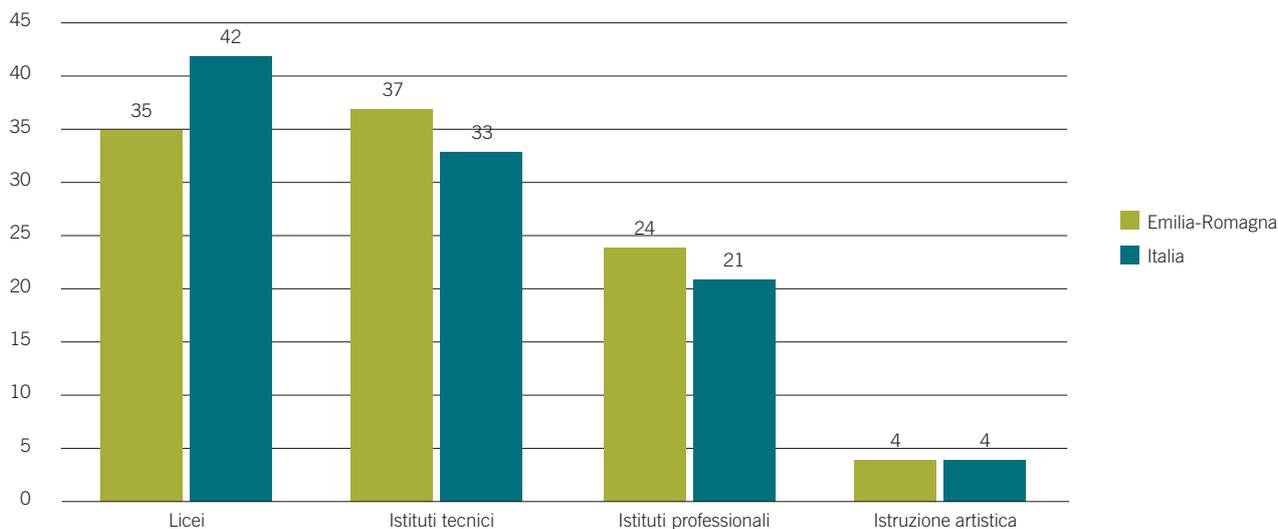
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 4 Alunni della scuola secondaria di II grado, per ordine di scuola (numero indice 2000-01 = 100). Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 5 Alunni della scuola secondaria di II grado, per ordine di scuola.
Confronto delle percentuali rispetto alla popolazione di riferimento. A.s. 2010-2011. Emilia-Romagna e Italia



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

3.4 Alunni con cittadinanza non italiana

In Emilia-Romagna, nel decennio, la crescita di alunni con cittadinanza non italiana ha avuto con un'incremento percentuale del 471,8%, ben al di sopra di quello della popolazione scolastica complessiva. L'aumento in valore assoluto del numero di studenti è analogo nei vari ordini di scuola, come risulta dal successivo grafico. Anche nella scuola superiore si è avuta una crescita significativa. Si evidenzia che non aumentano solo i numeri assoluti, ma anche il tasso di presenza degli stranieri rispetto al complesso della popolazione scolastica, fino ad arrivare al 15,7% dell'a.s. 2009-10; e la tendenza è verso un ulteriore aumento.

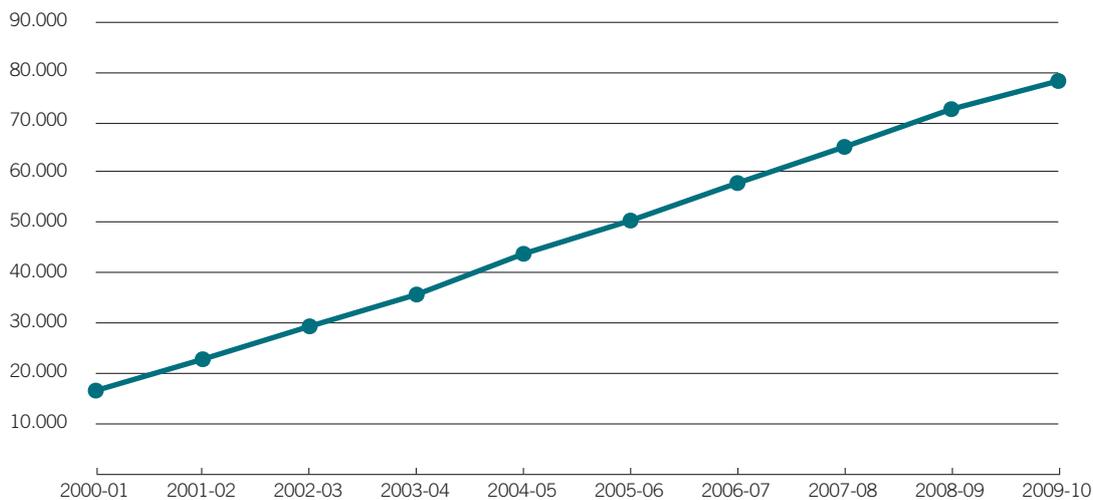
La crescita in Emilia-Romagna è significativamente più alta di quella a livello nazionale (circa il doppio). In regione vi è un'importante componente di ragazzi di seconda generazione: complessivamente si afferma la loro progressiva presenza negli ordini di scuola più elevati. Le tabelle che seguono sono incomplete, poiché prima del 2007 non sono disponibili dati distribuiti sui gradi di scuola. I dati degli ultimi anni a livello nazionale non sono disponibili.

Tabella 6 Numero di alunni stranieri per grado di scuola. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna.
Valori assoluti e incremento percentuale tra 2009-10 e 2000-01

SCUOLA	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	INC. %
Infanzia	-	-	-	-	-	-	-	11.962	13.471	14.740	-
Primaria	-	-	-	-	-	-	-	24.808	26.879	27.996	-
I grado	-	-	-	-	-	-	-	13.728	15.410	16.896	-
II grado	-	-	-	-	-	-	-	14.592	16.839	18.582	-
Totale stranieri	16.578	22.814	29.368	35.699	43.806	50.426	57.891	65.090	72.599	78.214	471,8
Totale studenti	402.991	410.541	420.953	432.722	441.776	455.118	467.766	478.025	490.432	499.471	123,9

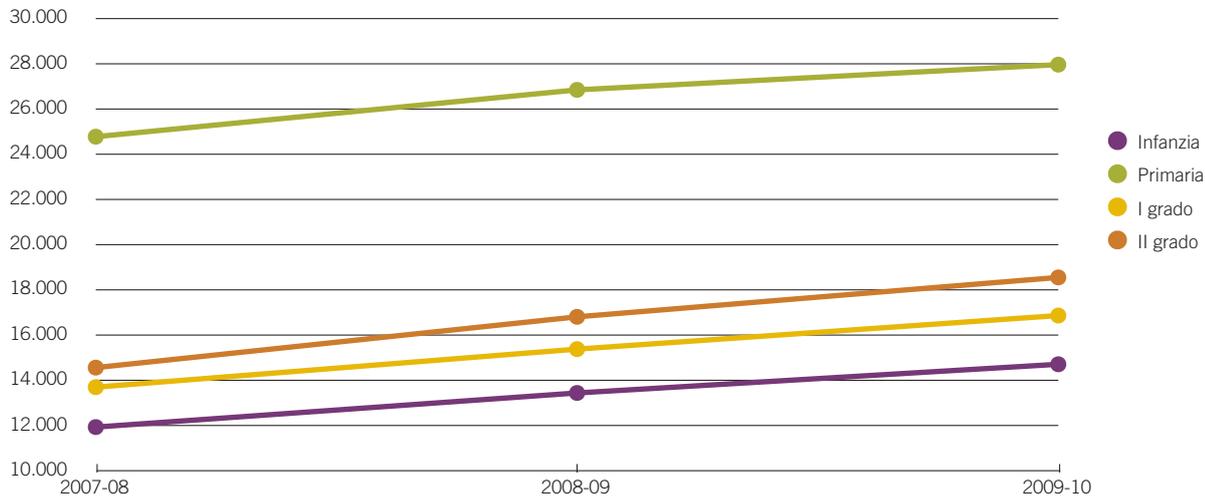
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 6 Numero di alunni stranieri. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 7 Numero di alunni stranieri per grado di scuola. Scuola statale. Anni scolastici dal 2007-08 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti



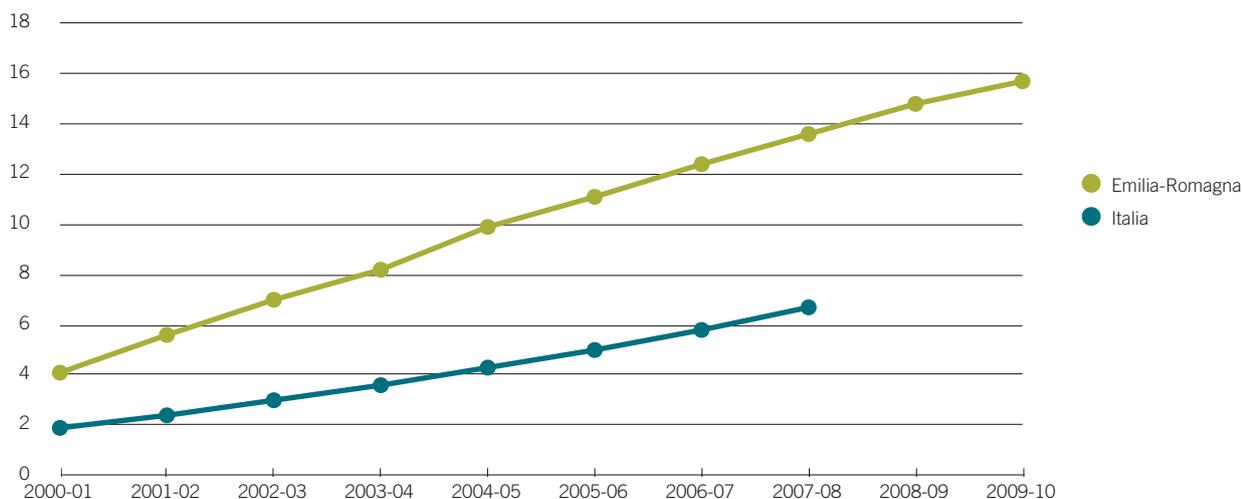
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 7 Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale alunni. Italia ed Emilia-Romagna

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	4,1	5,6	7,0	8,2	9,9	11,1	12,4	13,6	14,8	15,7
Italia	1,9	2,4	3	3,6	4,3	5,0	5,8	6,7	-	-

Fonte: Elaborazione su dati MIUR e Anagrafe degli studenti della Regione Emilia-Romagna.

Grafico 8 Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale alunni. Italia ed Emilia-Romagna



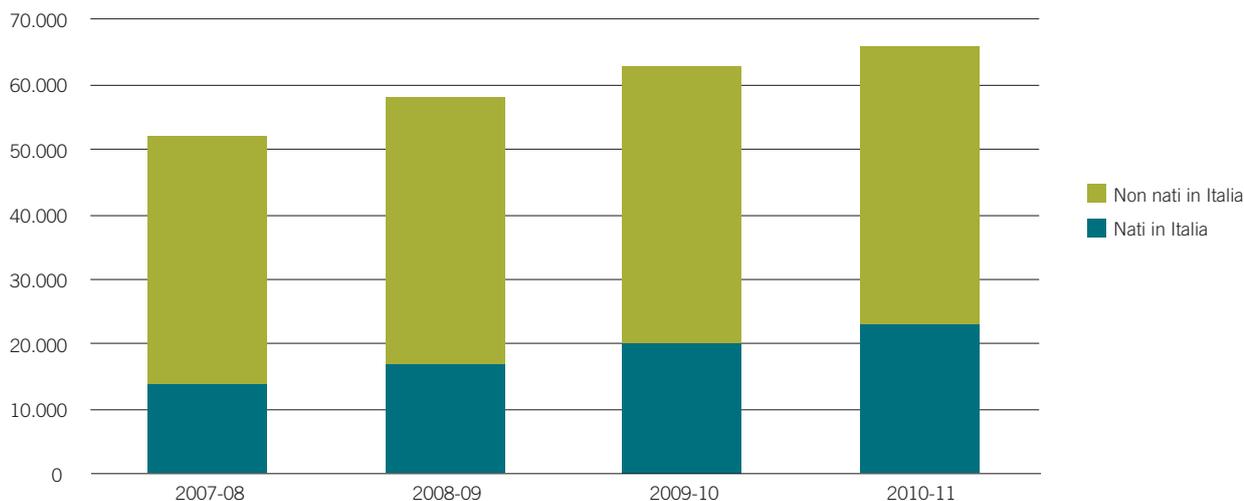
Fonte: Elaborazione su dati MIUR e Anagrafe degli studenti della Regione Emilia-Romagna.

Tabella 8 Confronto tra alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia (seconda generazione) e nati fuori Italia (prima generazione). Emilia-Romagna

SCUOLA	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	IT.	NON IT.						
Primaria	10.197	13.410	12.225	13.624	14.300	12.927	16.191	12.132
Sec. di I grado	2.475	11.138	3.138	12.137	3.986	12.873	4.694	13.022
Sec. di II grado	1.153	13.746	1.509	15.499	1.895	16.850	2.172	17.633
Totale	13.825	38.294	16.872	41.260	20.181	42.650	23.057	42.787

Fonte: Elaborazione su dati Anagrafe degli studenti della Regione Emilia-Romagna (disponibili solo negli anni indicati).

Grafico 9 Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia (seconda generazione) e non (prima generazione). Valori assoluti



Fonte: Elaborazione su dati Anagrafe degli studenti della Regione Emilia-Romagna.

3.5 Alunni con disabilità

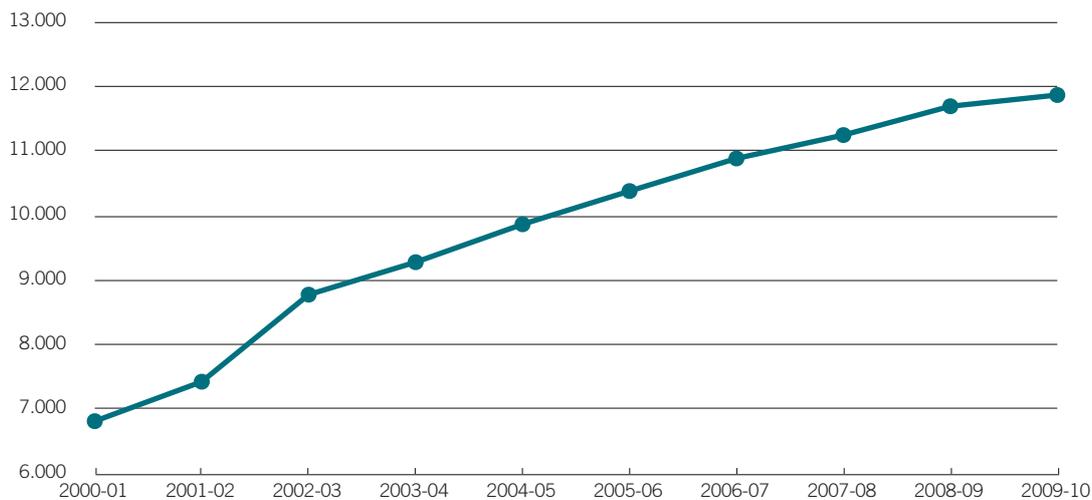
Le tabelle e i grafici che seguono mostrano un incremento nel numero complessivo di alunni con disabilità legato alla crescita della popolazione scolastica. La percentuale in Emilia-Romagna nel 2009-10 si attesta al 2,4% (Italia 2,3%), con una proporzione leggermente maggiore (qualche decimo di punto percentuale) in infanzia e superiori. I dati precedenti al 2007, suddivisi per grado di scuola, non sono disponibili in modo organizzato.

Tabella 9 Numero di alunni con disabilità. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna

SCUOLA	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Infanzia	-	-	-	-	-	-	-	1.319	1.365	1.451
Primaria	-	-	-	-	-	-	-	4.379	4.662	4.678
I grado	-	-	-	-	-	-	-	3.338	3.488	3.413
II grado	-	-	-	-	-	-	-	3.206	3.434	3.483
Totale	6.819	7.430	8.778	9.281	9.868	10.382	10.887	11.249	11.695	11.869
Tot. studenti	402.991	410.541	420.953	432.722	441.776	455.118	467.766	478.025	490.432	499.471
% disabili	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4

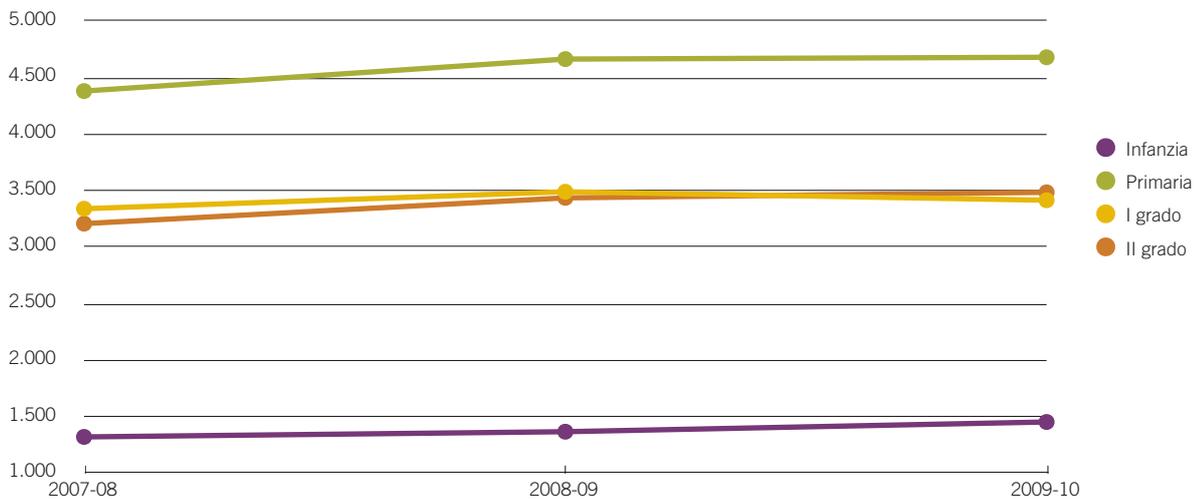
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 10 Alunni con disabilità. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 11 Alunni con disabilità per tipo di scuola. Scuola statale. Anni scolastici dal 2007-2008 al 2009-10. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

3.6 Docenti

Mentre l'incremento della popolazione scolastica nel decennio è stato del 129,3%, quello dei posti docenti è stato molto inferiore (108,2%), in corrispondenza naturalmente con l'aumento del numero di alunni per classe. A fronte dei notevoli aumenti della popolazione scolastica, il numero di posti-docenti risulta pressoché invariato, in qualche grado di scuola persino in diminuzione.

Per i confronti tra Italia ed Emilia-Romagna sull'evoluzione del numero dei posti-docenti e degli studenti, si veda anche il capitolo 4.

Tabella 10 Posti-docenti nella scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	41.815	42.516	42.544	42.850	43.250	43.842	45.558	45.622	46.594	45.242
Italia	759.118	765.545	771.529	765.646	764.863	766.944	783.318	776.192	766.119	729.313

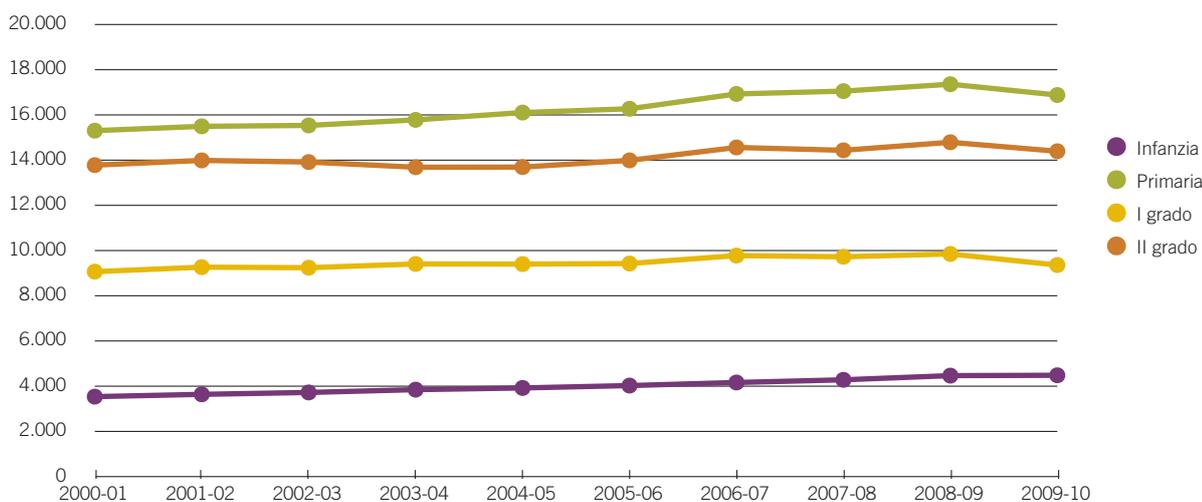
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 11 Docenti della scuola statale per grado di scuola. Emilia-Romagna. Valori assoluti e incremento percentuale tra 2009-10 e 2000-01

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	INC. %
Infanzia	3.570	3.671	3.755	3.879	3.954	4.059	4.195	4.314	4.499	4.514	126,4
Primaria	15.336	15.528	15.568	15.813	16.137	16.304	16.960	17.085	17.391	16.912	110,3
Sec. I grado	9.099	9.297	9.274	9.439	9.434	9.457	9.810	9.756	9.881	9.391	103,2
Sec. II grado	13.810	14.020	13.947	13.719	13.725	14.022	14.593	14.467	14.823	14.425	104,5
Totale	41.815	42.516	42.544	42.850	43.250	43.842	45.558	45.622	46.594	45.242	108,2

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 12 Posti-docenti scuola statale per grado di scuola. A.s. dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

3.7 Personale ATA

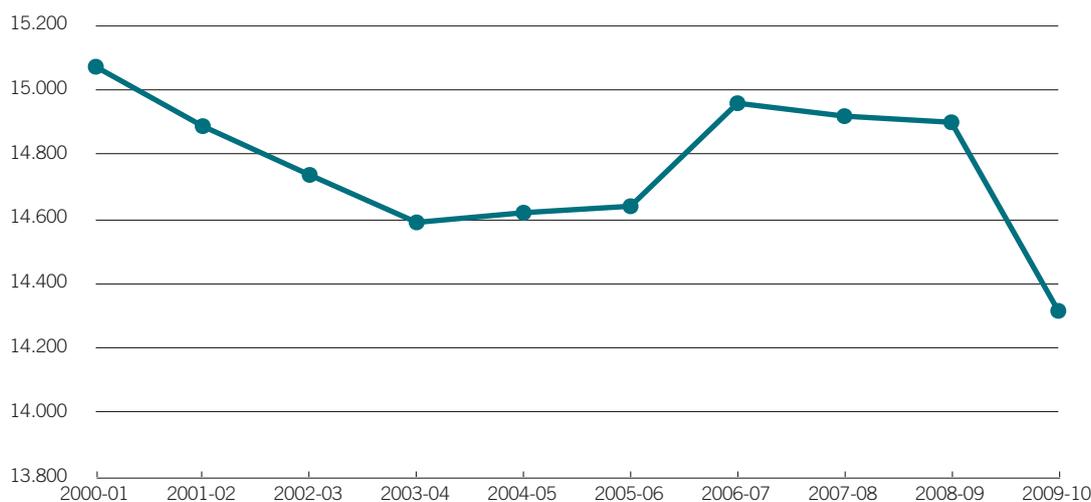
L'andamento del numero di personale ATA in Emilia-Romagna, in ragione di alcuni provvedimenti legislativi, appare discontinuo. Almeno dal 2006, in Italia e Emilia-Romagna si è avuta una diminuzione simile, che in questa regione deve però essere messa in relazione con l'incremento della popolazione scolastica già citato e, in particolare, con i dimensionamenti di istituzioni scolastiche e punti di erogazione del servizio. Tutto questo ha prodotto un maggiore carico di lavoro per tutte le componenti del personale ATA (Direttore ai Servizi Generali e Amministrativi, impiegati, collaboratori scolastici).

Tabella 12 Personale ATA nella scuola statale. A.s. dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	15.072	14.888	14.737	14.590	14.620	14.640	14.959	14.919	14.900	14.316
Italia	261.450	257.671	257.246	253.213	250.845	247.852	249.701	246.383	245.275	231.118

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 13 Personale ATA nella scuola statale. A.s. dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna. Valori assoluti



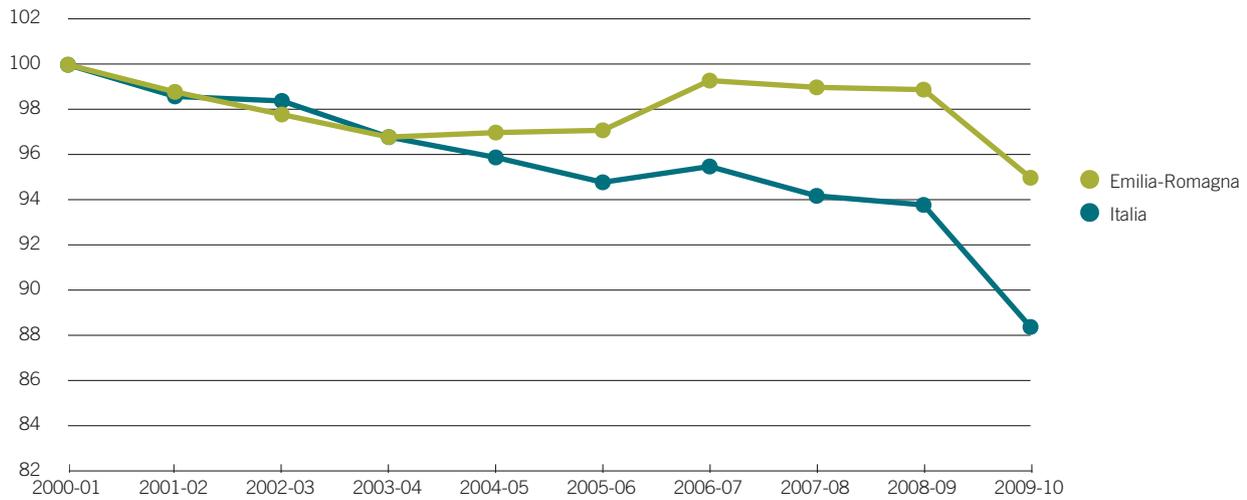
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 13 Personale ATA nella scuola statale (numeri indice: anno 2000-01 = 100). Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	100,0	98,8	97,8	96,8	97,0	97,1	99,3	99,0	98,9	95,0
Italia	100,0	98,6	98,4	96,8	95,9	94,8	95,5	94,2	93,8	88,4

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 14 Personale ATA nella scuola statale (numeri indice: anno 2000-01 = 100). Emilia-Romagna e Italia



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4. Indicatori del sistema regionale: evoluzione e confronti nazionali

4.1 Alunni, classi, docenti, personale ATA. Evoluzione degli indicatori

Si presentano nel capitolo alcuni dei principali indicatori di efficienza 'economica' di un sistema scolastico, nella consapevolezza che essi non esauriscono il tema dell'efficienza complessiva. Comunque, in termini di utilizzo delle risorse, vale la pena confrontare gli indicatori relativi all'Italia con quelli dell'Emilia-Romagna. Poiché i dati e i grafici sono in sé esplicativi, ci limiteremo a scarni commenti.

4.1.1 Alunni per istituzione scolastica

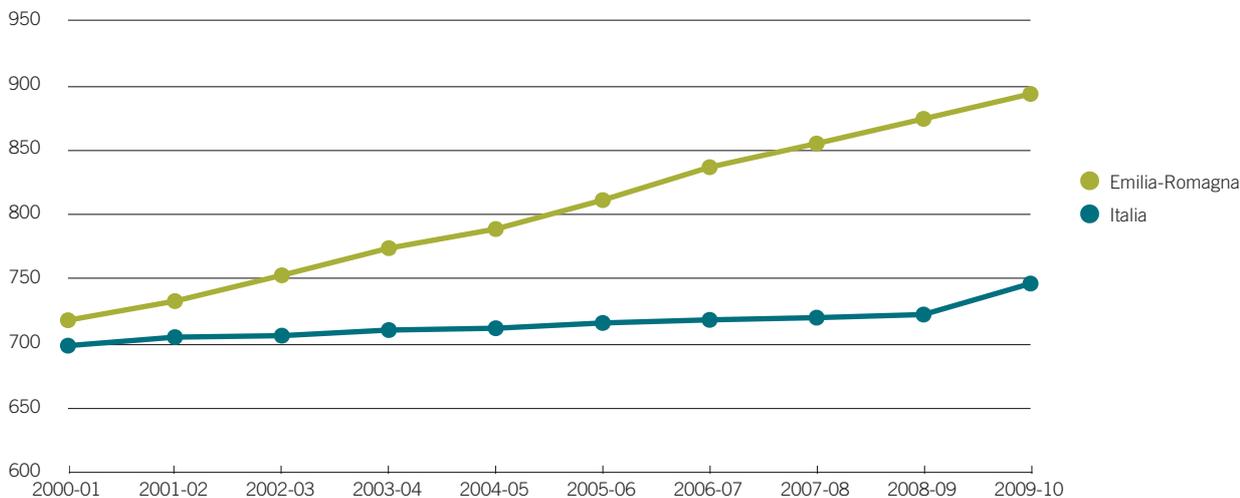
L'incremento notevole di alunni per istituzione in Emilia-Romagna nel corso del decennio è segno che il processo di dimensionamento è già da tempo avvenuto, con la costituzione di istituti comprensivi, per il primo ciclo, e, per il secondo ciclo, di Istituti di istruzione superiore, che raggruppano licei, istituti tecnici e professionali in vario modo. In regione vi sono in media circa 150 alunni per istituzione in più, rispetto all'Italia. Nel decennio si è passati da poco più di 700 a quasi 900 alunni in media per istituzione.

Tabella 1 Rapporto alunni/istituzioni scolastiche. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	718,3	733,1	753,1	774,1	788,9	811,3	836,79	855,1	874,2	893,5
Italia	698,6	705,2	706,36	710,7	712,1	716,2	718,6	720,3	722,7	746,7

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 1 Rapporto alunni/istituzioni scolastiche. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.1.2 Alunni per punto di erogazione del servizio 2000-2010

Anche in questo caso gli incrementi, dovuti pure all'aumento della popolazione scolastica, sono significativi, con una presenza media di circa 14 unità maggiore di quella nazionale. Da rilevare l'inversione di tendenza a partire dal 2002-03, che dimostra l'ampiezza della razionalizzazione in regione.

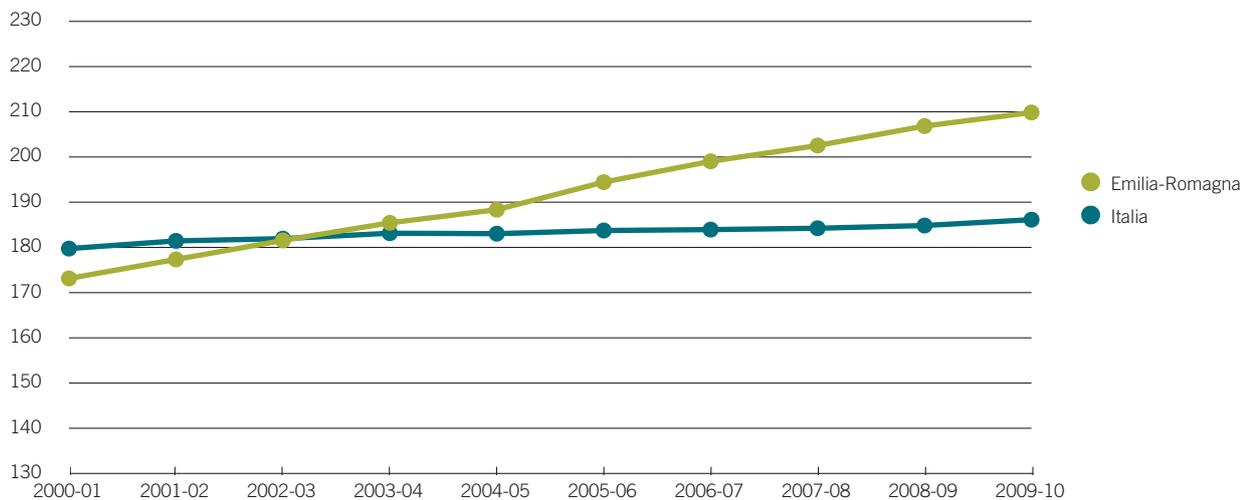
Nel decennio si è avuto un incremento di alunni per punto di erogazione di quasi 40 unità, pari al 23,3%.

Tabella 2 Rapporto alunni/punto di erogazione. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	173,3	177,5	181,7	185,6	188,5	194,6	199,2	202,7	207,0	210,0
Italia	179,9	181,6	182,1	183,3	183,2	183,9	184,1	184,4	185	186,3

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 2 Rapporto alunni/punto di erogazione. Scuola statale. Anni scolastici da 2000-01 a 2009-10. Emilia-Romagna e Italia



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.1.3 Alunni per classe

L'indicatore 'alunni per classe' è particolarmente delicato: nonostante qualche parere divergente, tutti gli addetti ai lavori sono convinti che la personalizzazione dei curricula (e molto altro) sia migliore in classi contenute nel numero.

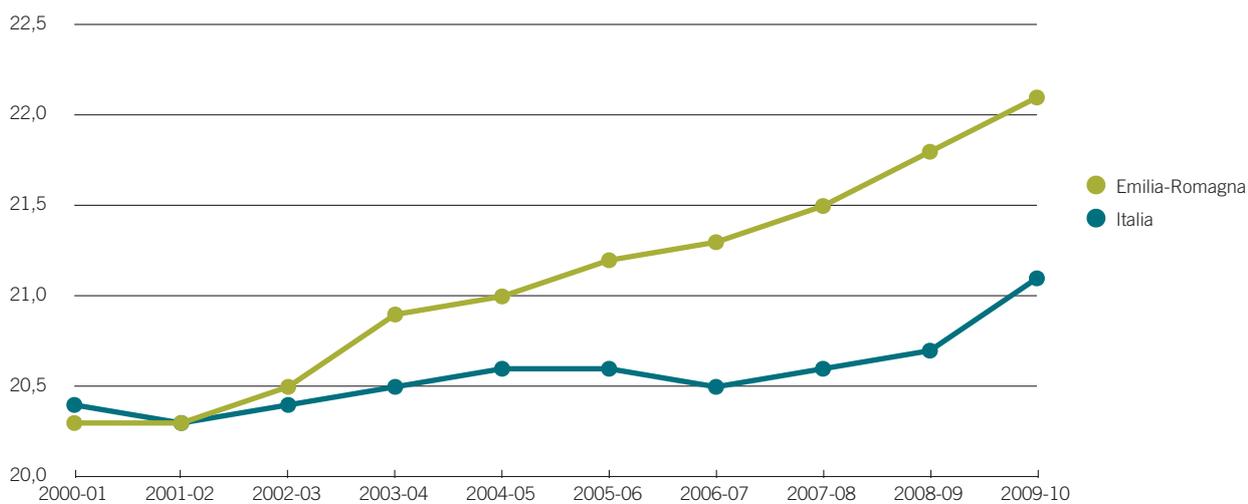
Da rilevare che in ogni classe emiliano-romagnola, nel decennio, il numero di alunni è aumentato di circa due unità e che vi sono mediamente due alunni in più che in ogni singola classe italiana. Il confronto è ancora più pesante se riferito ad alcune regioni in particolare.

Tabella 3 Rapporto alunni/classe. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	20,3	20,3	20,5	20,9	21,0	21,2	21,3	21,5	21,8	22,1
Italia	20,4	20,3	20,4	20,5	20,6	20,6	20,5	20,6	20,7	21,1

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 3 Rapporto alunni/classe. Scuola statale. Anni scolastici da 2000-01 a 2009-10. Emilia-Romagna e Italia



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.1.4 Alunni per docente e docenti per 100 alunni

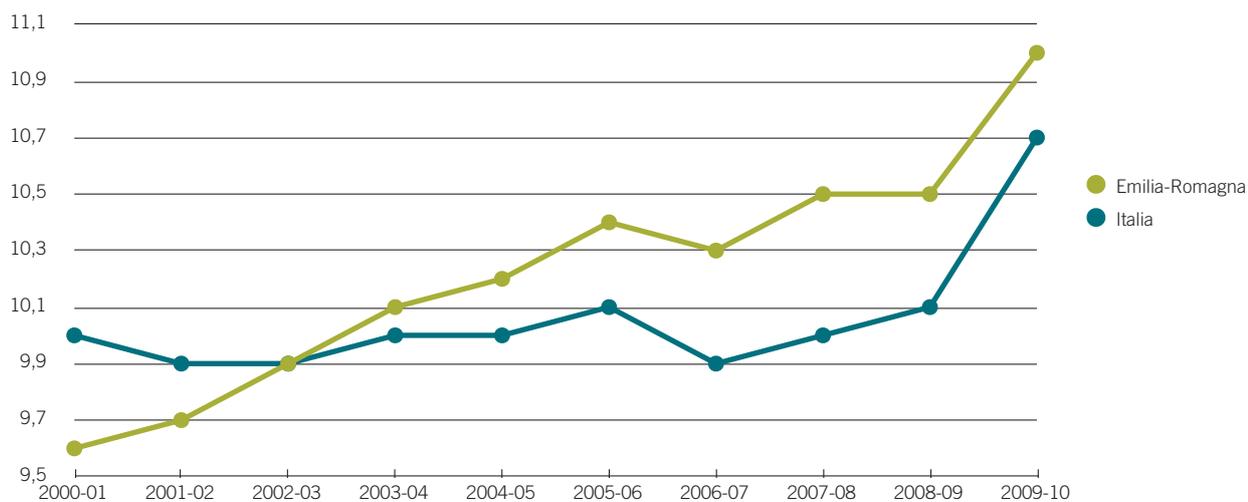
Anche le tabelle e i grafici seguenti confermano la 'virtuosità' della regione nelle politiche di dimensionamento e razionalizzazione della spesa. Si evidenzia però che l'incremento della popolazione scolastica, combinato con tagli di organico decisi dalle politiche nazionali, provoca una presenza di alunni per classe non sostenibile in ottica di 'buona didattica'. I 22,2 alunni in media per docente in realtà comportano la presenza di classi, particolarmente nelle prime, anche di 30 alunni e oltre.

Tabella 4 Rapporto alunni/posti docenti (sostegno incluso). Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	9,6	9,7	9,9	10,1	10,2	10,4	10,3	10,5	10,5	11
Italia	10	9,9	9,9	10	10	10,1	9,9	10	10,1	10,7

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 4 Rapporto alunni/posti docenti (sostegno incluso). Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia



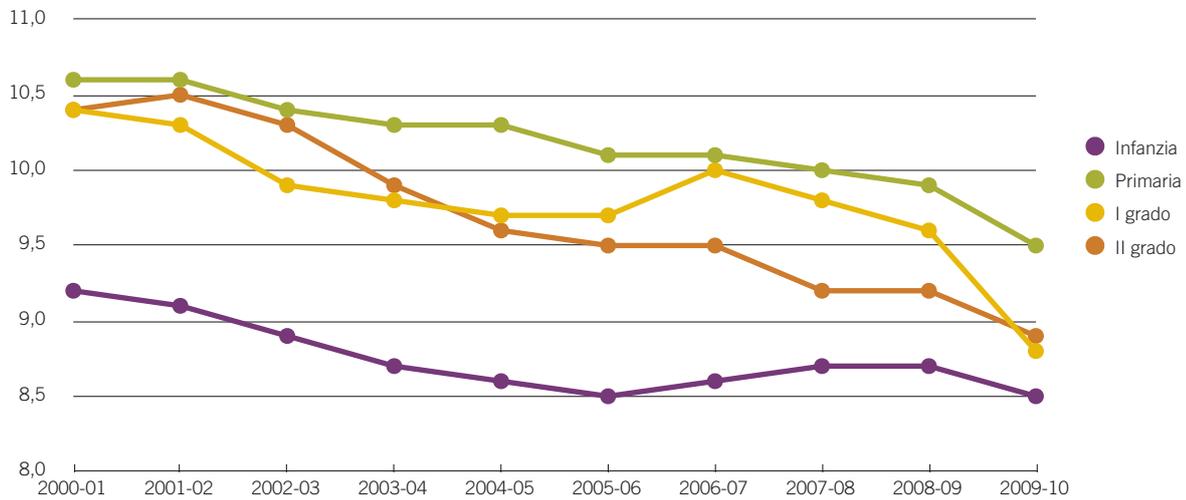
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 5 Rapporto posti docenti totali/100 studenti, per grado di scuola. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Infanzia	9,2	9,1	8,9	8,7	8,6	8,5	8,6	8,7	8,7	8,5
Primaria	10,6	10,6	10,4	10,3	10,3	10,1	10,1	10,0	9,9	9,5
Sec. I grado	10,4	10,3	9,9	9,8	9,7	9,7	10,0	9,8	9,6	8,8
Sec. II grado	10,4	10,5	10,3	9,9	9,6	9,5	9,5	9,2	9,2	8,9
Totale	10,4	10,4	10,1	9,9	9,8	9,6	9,7	9,5	9,5	9,1

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 5 Rapporto posti docenti totali/100 studenti, per grado di scuola. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.1.5 Alunni per unità di personale ATA

Tabella 6 Rapporto alunni/personale ATA. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Emilia-Romagna	26,7	27,6	28,6	29,7	30,2	31,1	31,3	32,0	32,9	34,9
Italia	28,9	29,5	29,6	30,3	30,6	31,1	31,0	31,5	31,7	33,8

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 6 Rapporto alunni/personale ATA. Scuola statale. Anni scolastici dal 2000-01 al 2009-10. Emilia-Romagna e Italia



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.2 Alunni, classi e docenti. Rapporti e confronti con i dati nazionali

Nei paragrafi precedenti sono stati analizzati gli andamenti analitici dall'a.s. 2000-01 all'a.s. 2009-10, delle diverse grandezze che caratterizzano il sistema scolastico emiliano-romagnolo e i confronti con i corrispondenti dati nazionali riferiti, come più volte richiamato, alle 18 regioni con organici gestiti direttamente dal Ministero (esclusi, quindi, quelli relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta).

In questo paragrafo vengono analizzate le variazioni assolute e percentuali registrate nel decennio (2000 - 2011) in Emilia-Romagna e a livello nazionale, sulla base dei pochi dati disponibili relativi all'a.s. 2010-2011. Emerge un quadro – i cui risultati essenziali sono stati già precedentemente richiamati – che dimostra la pesante divaricazione tra la crescita degli alunni e quella del personale.

Gli alunni in Emilia-Romagna sono cresciuti di 107.325 unità, pari al 26,6%, ma l'incremento dei docenti su posti normali è stato solo del 5,1%. Una contrazione degli organici rispetto agli alunni si è registrata anche a livello nazionale, ma in misura notevolmente inferiore. L'incremento del numero di alunni per docente su posti normali è stato del 20,5% a livello regionale, a fronte di un dato nazionale del 12,9% a livello nazionale.

Gli unici dati allineati con quelli nazionali sono quelli relativi agli alunni con disabilità, sia per quanto riguarda la percentuale di disabili sul totale degli alunni (2,4%), sia per quanto riguarda il numero di alunni per docente di sostegno (2,0%).

I dati analitici, articolati per i diversi gradi di scuola, sono riassunti nelle tabelle che seguono: nella tabella 7 sono riportati i dati di base relativi ad alunni, classi e docenti, a livello regionale e nazionale, nei due anni di inizio e fine del decennio, e la percentuale dei dati regionali rispetto a quelli nazionali; nella tabella 8 sono riportati i dati relativi agli alunni con disabilità e ai docenti di sostegno. Le tabelle 9 e 10 riportano le variazioni assolute e percentuali degli stessi dati.

Tabella 7 Alunni, classi, docenti nelle scuole statali. A.s. 2000-01; a.s. 2010-11. Emilia-Romagna.
Valori assoluti e comparazione nazionale

	2000-01			2010-11		
Alunni	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia
Scuola dell'infanzia	38.718	936.018	4,1%	54.176	1.011.154	5,4
Scuola primaria	144.347	2.559.053	5,6	181.034	2.582.778	7,0
Scuola secondaria di I grado	87.104	1.684.555	5,2	109.001	1.684.074	6,5
Scuola secondaria di II grado	132.822	2.382.154	5,6	166.105	2.539.790	6,5
Totale alunni	402.991	7.561.780	5,3	510.316	7.817.796	6,5
Classi	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia
Scuola dell'infanzia	1.624	40.314	4,0	2.146	42.779	5,0
Scuola primaria	7.837	140.208	5,6	8.824	133.855	6,6
Scuola secondaria di I grado	4.158	80.835	5,1	4.776	77.292	6,2
Scuola secondaria di II grado	6.211	110.059	5,6	7.204	113.467	6,3
Totale classi	19.830	371.416	5,3	22.950	367.393	6,2
Alunni/classe	Emilia-Romagna	Italia (1)	Differenza E-R - Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	Differenza E-R - Italia
Scuola dell'infanzia	23,8	23,2	0,6	25,2	23,6	1,6
Scuola primaria	18,4	18,3	0,2	20,5	19,3	1,2
Scuola secondaria di I grado	20,9	20,8	0,1	22,8	21,8	1,0
Scuola secondaria di II grado	21,4	21,6	-0,3	23,1	22,4	0,7
Media alunni/per classe	20,3	20,4	0,0	22,2	21,3	1,0
Docenti su posti normali	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia
Scuola dell'infanzia	3.318	78.429	4,2	4.197	81.216	5,2
Scuola primaria	13.920	235.009	5,9	14.625	209.617	7,0
Scuola secondaria di I grado	8.076	158.112	5,8	8.113	137.034	5,9
Scuola secondaria di II grado	13.217	226.848	6,1%	13.567	211.795	6,4%
Totale docenti	38.531	698.398	5,5%	40.502	639.662	6,3%
Alunni/doc. posti normali	Emilia-Romagna	Italia (1)	Differenza E-R - Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	Differenza E-R - Italia
Scuola dell'infanzia	11,7	11,9	-0,3	12,9	12,5	0,5
Scuola primaria	10,4	10,9	-0,5	12,4	12,3	0,1
Scuola secondaria di I grado	10,8	10,7	0,1	13,4	12,3	1,1
Scuola secondaria di II grado	10,0	10,5	-0,5	12,2	12,0	0,3
Media alunni/docenti	10,5	10,8	-0,4	12,6	12,2	0,4
Docenti (compreso sost.)	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia
Scuola dell'infanzia	3.570	84.903	4,2	4.663	89.898	5,2
Scuola primaria	15.336	262.138	5,9	16.953	244.885	6,9
Scuola secondaria di I grado	9.099	178.949	5,1	9.753	164.906	5,9
Scuola secondaria di II grado	13.810	233.128	5,9	15.221	234.312	6,5
Totale docenti (sost. compr.)	41.815	759.118	5,5	46.590	734.001	6,3

dati nazionali si riferiscono alle 18 regioni con organici gestiti direttamente dal Ministero; non comprendono, quindi, quelli relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta.

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 8 Alunni con disabilità e insegnanti di sostegno nelle scuole statali. A.s. 2000-01; a.s. 2010-11. Emilia-Romagna. Valori assoluti e comparazione nazionale.

	2000-01			2010-11		
	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia	Emilia-Romagna	Italia (1)	% E-R su Italia
Alunni disabili						
Scuola dell'infanzia	421	10.112	4,2	802	13.907	5,8
Scuola primaria	3.031	52.643	5,8	4.567	69.694	6,6
Scuola secondaria di I grado	2.379	43.153	5,5	3.285	57.816	5,7
Scuola secondaria di II grado	988	9.669	10,2	3.625	47.033	7,7
Totale alunni disabili	6.819	115.577	5,9	12.279	188.450	6,5
% alunni disabili						
Scuola dell'infanzia	1,1	1,1	0,0	1,5	1,4	0,1
Scuola primaria	2,1	2,1	0,0	2,5	2,7	-0,2
Scuola secondaria di I grado	2,7	2,6	0,2	3,0	3,4	-0,4
Scuola secondaria di II grado	0,7	0,4	0,3	2,2	1,9	0,3
% disabili su totale alunni	1,7	1,5	0,2	2,4	2,4	0,0
Docenti di sostegno						
Scuola dell'infanzia	252	6.474	3,9	466	8.682	5,4
Scuola primaria	1.416	27.129	5,2	2.328	35.268	6,6
Scuola secondaria di I grado	1.023	20.837	4,9	1.640	27.872	5,9
Scuola secondaria di II grado	5,93	6.280	9,4	1.654	22.517	7,3
Totale docenti di sostegno	3.284	60.720	5,4	6.088	94.339	6,5
Alunni disabili per doc. sost.						
Scuola dell'infanzia	1,67	1,56	0,11	1,72	1,60	0,12
Scuola primaria	2,14	1,94	0,20	1,96	1,98	-0,01
Scuola secondaria di I grado	2,33	2,07	0,25	2,00	2,07	-0,07
Scuola secondaria di II grado	1,67	1,54	0,13	2,19	2,09	0,10
Totale al. dis. per doc. sost.	2,08	1,90	0,17	2,02	2,00	0,02

I dati nazionali si riferiscono alle 18 regioni con organici gestiti direttamente dal Ministero; non comprendono, quindi, quelli relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta.

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 9 Alunni, classi, docenti nelle scuole statali. A.s. 2000-01 e 2010-11. Emilia-Romagna.
Variazioni dei valori assoluti e percentuali regionali e nazionali

	INCREMENTI IN VALORE ASSOLUTO E PERCENTUALE			
	EMILIA-ROMAGNA		ITALIA (1)	
	v. a.	%	v. a.	%
Alunni				
Scuola dell'infanzia	15.458	39,9	75.136	8,0
Scuola primaria	36.687	25,4	23.725	0,9
Scuola secondaria di I grado	21.897	25,1	-481	0,0
Scuola secondaria di II grado	33.283	25,1	157.636	6,6
Totale alunni	107.325	26,6	256.016	3,4
Classi				
Scuola dell'infanzia	522	32,1	2.465	6,1
Scuola primaria	987	12,6	-6.353	-4,5
Scuola secondaria di I grado	618	14,9	-3.543	-4,4
Scuola secondaria di II grado	993	16,0	3.408	3,1
Totale classi	3.120	15,7	-4.023	-1,1
Alunni/classe				
Scuola dell'infanzia	1,4	5,9	0,4	1,8
Scuola primaria	2,1	11,4	1,0	5,7
Scuola secondaria di I grado	1,9	8,9	0,9	4,6
Scuola secondaria di II grado	1,7	7,8	0,7	3,4
Totale alunni/classe	1,9	9,4	0,9	4,5
Docenti su posti normali				
Scuola dell'infanzia	879	26,5	2.787	3,6
Scuola primaria	705	5,1	-25.392	-10,8
Scuola secondaria di I grado	37	0,5	-21.078	-13,3
Scuola secondaria di II grado	350	2,6	-15.053	-6,6
Totale su posti normali	1971	5,1	-58.736	-8,4
Alunni/docenti su posti normali				
Scuola dell'infanzia	1,2	10,6	0,5	4,3
Scuola primaria	2,0	19,4	1,4	13,2
Scuola secondaria di I grado	2,6	24,6	1,6	15,3
Scuola secondaria di II grado	2,2	21,8	1,5	14,2
Totale alunni	2,1	20,5	1,4	12,9
Docenti (sostegno compreso)				
Scuola dell'infanzia	1.093	30,6	4.995	5,9
Scuola primaria	1.617	10,5	-17.253	-6,6
Scuola secondaria di I grado	654	7,2	-14.043	-7,8
Scuola secondaria di II grado	1.411	10,2	1.184	0,5
Totale doc. sost. compreso	4.775	11,4	-25.117	-3,3

I dati nazionali si riferiscono alle 18 regioni con organici gestiti direttamente dal Ministero; non comprendono, quindi, quelli relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta.

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Tabella 10 Alunni con disabilità e insegnanti di sostegno nelle scuole statali. A.s. 2000-01 e 2010-11. Emilia-Romagna. Variazioni dei valori assoluti e percentuali regionali e nazionali

	INCREMENTI IN VALORE ASSOLUTO E PERCENTUALE			
	EMILIA-ROMAGNA		ITALIA (1)	
Alunni	v. a.	%	v. a.	%
Scuola dell'infanzia	381	90,5	3.795	37,5
Scuola primaria	1.536	50,7	17.051	32,4
Scuola secondaria di I grado	906	38,1	14.663	34,0
Scuola secondaria di II grado	2.637	266,9	37.364	386,4
Totale alunni disabili	5.460	80,1	72.873	63,1
% alunni disabili		%		%
Scuola dell'infanzia	-	0,39	-	0,30
Scuola primaria	-	0,42	-	0,64
Scuola secondaria di I grado	-	0,28	-	0,87
Scuola secondaria di II grado	-	1,44	-	1,45
% disabili su totale al.	-	0,71	-	0,88
Docenti di sostegno	v. a.	%	v. a.	%
Scuola dell'infanzia	214	84,9	2.208	34,1
Scuola primaria	912	64,4	8.139	30,0
Scuola secondaria di I grado	617	60,3	7.035	33,8
Scuola secondaria di II grado	1.061	178,9	16.237	258,6
Totale docenti di sostegno	2.804	85,4	33.619	55,4
Alunni disabili per doc. sost.	v. a.	%	v. a.	%
Scuola dell'infanzia	0,05	3,0	0,04	2,6
Scuola primaria	-0,18	-8,4	0,04	1,8
Scuola secondaria di I grado	-0,32	-13,9	0,00	0,2
Scuola secondaria di II grado	0,53	31,5	0,55	35,7
Totale al. dis. per doc. sost.	-0,06	-2,9	0,09	4,9

I dati nazionali si riferiscono alle 18 regioni con organici gestiti direttamente dal Ministero; non comprendono, quindi, quelli relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta.

Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

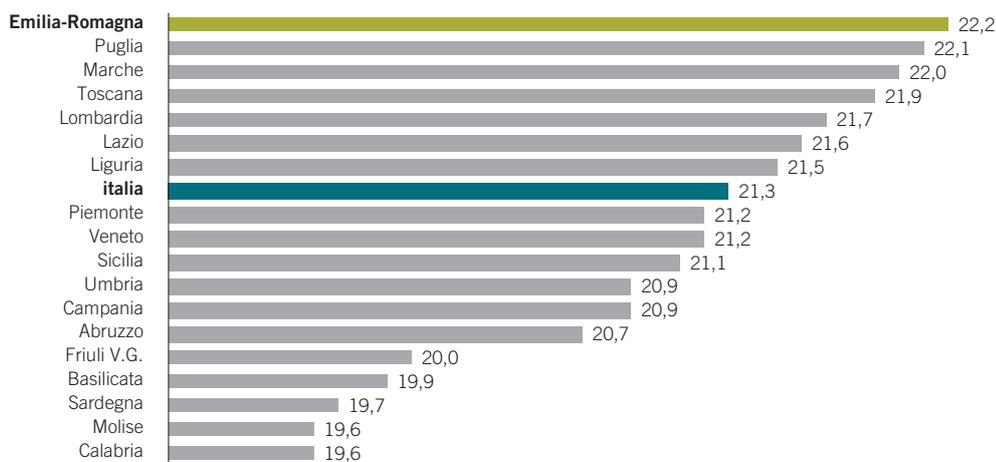
4.3 Alunni, classi e docenti. Confronto tra regioni

4.3.1 Alunni per classe

Un indicatore di efficacia organizzativa di un sistema scolastico territoriale è rappresentato sicuramente dal numero di alunni per classe. Naturalmente questo dato deve essere rapportato ad alcuni fattori che possono differenziare il fabbisogno di classi, quali la densità abitativa o la popolazione residente in territori montani. Resta comunque il fatto che il rapporto alunni/classe offre sicuramente una prima indicazione di una più o meno buona programmazione e distribuzione dell'offerta formativa.

Tale dato merita attenzione, in particolare in una fase di ristrettezza delle risorse. La media nazionale è cresciuta negli ultimi anni in modo significativo: dal 20,4 dell'a.s. 2000-01, si è passati ad una media di 21,3 per l'anno scolastico in corso, media destinata a crescere nel prossimo anno per effetto degli ulteriori tagli degli organici. In Emilia-Romagna tale media è passata dal 20,3 del 2000 al 22,2 del 2010; c'è inoltre da considerare il fatto che, per effetto della struttura piramidale del numero degli alunni nei diversi segmenti del sistema di istruzione, le classi prime sono notevolmente più numerose delle ultime classi, in particolare nella scuola secondaria superiore. Considerando il totale degli alunni dei vari ordini e gradi, la regione Emilia-Romagna ha il più alto numero di alunni per classe, dato che caratterizza quasi tutti i segmenti ad eccezione della scuola dell'infanzia (5° posto) e della scuola secondaria di primo grado (2° posto).

Grafico 7 Alunni per classe. Totale scuole statali. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



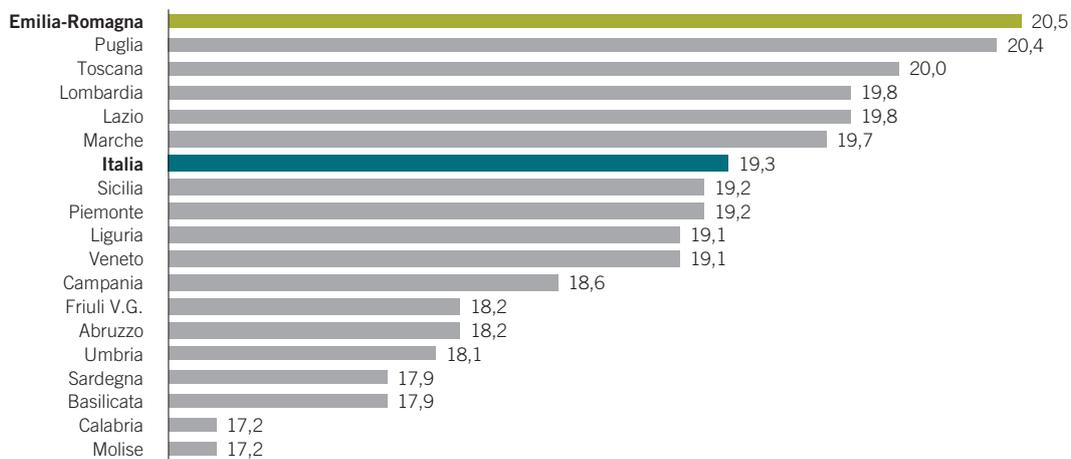
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 8 Alunni per classe. Scuola dell'infanzia statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



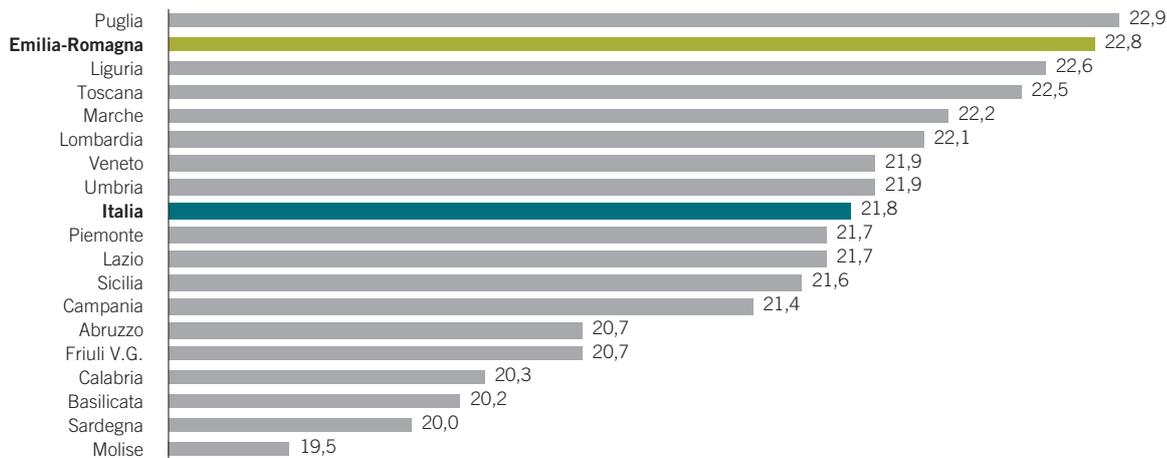
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 9 Alunni per classe. Scuola primaria statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



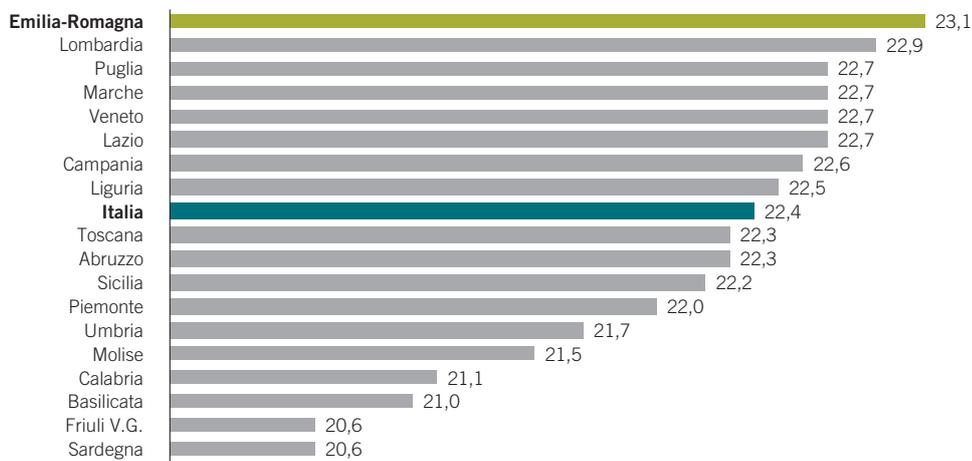
Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 10 Alunni per classe. Scuola secondaria di I grado statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 11 Alunni per classe. Scuola secondaria di II grado statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.3.2 Alunni per docente

Il numero di alunni per docente rappresenta l'indicatore più significativo della spesa per alunno e in particolare della spesa nazionale, costituita per il 90% dalla spesa per il personale. Tale indicatore non tiene però conto del tempo-scuola: alunni a tempo pieno, a tempo prolungato, distribuzione degli alunni nei diversi indirizzi della scuola secondaria di secondo grado.

Per avere un'idea più precisa dell'efficacia della spesa per il personale, questa andrebbe rapportata al monte ore degli alunni (costo per ora-alunno). Analizzando il dato degli alunni per docente e considerando il numero totale degli alunni (grafico 12), emerge, anche in questo caso, che in Emilia-Romagna si registra il rapporto più alto. Questo dato è particolarmente significativo per il fatto che, come si evidenzia nel paragrafo successivo, la scuola emiliano-romagnola si caratterizza per una forte presenza di tempo pieno e per gli elevati tassi di frequenza degli studenti della scuola secondaria superiore negli istituti tecnici e professionali e nell'istruzione artistica di secondo grado (+5,4% rispetto alla media nazionale), percorsi scolastici che per l'elevato numero di ore di lezione e la compresenza nei laboratori richiedono un numero di docenti per classe notevolmente più alto di quello necessario per i licei.

Grafico 12 Alunni per docente. Totale scuole statali. A.s. 2010-11.
Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 13 Alunni per docente. Scuola dell'infanzia statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 14 Alunni per docente. Scuola primaria statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 15 Alunni per docente. Scuola secondaria di I grado statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

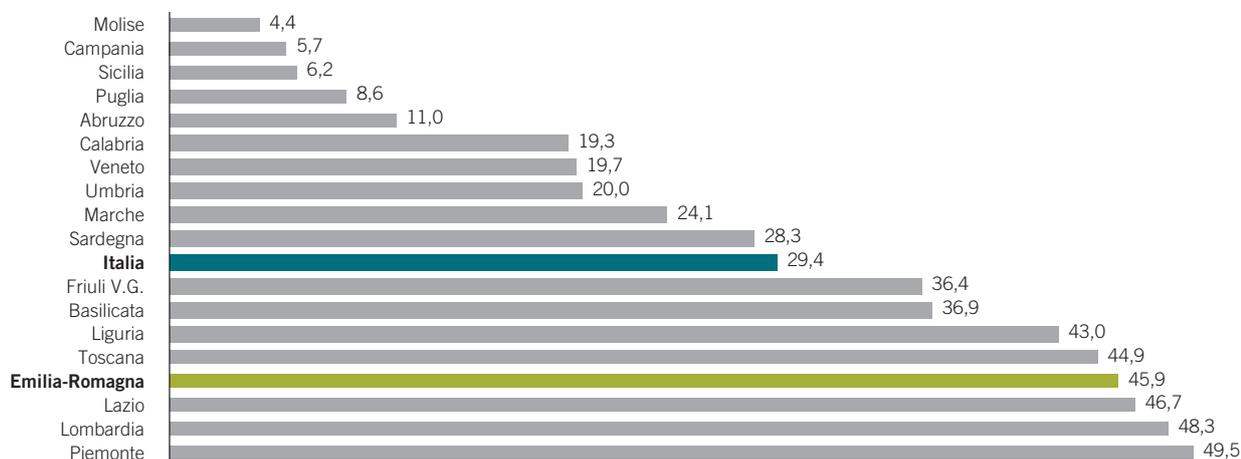
Grafico 16 Alunni per docente. Scuola secondaria di II grado statale. A.s. 2010-11.
 Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

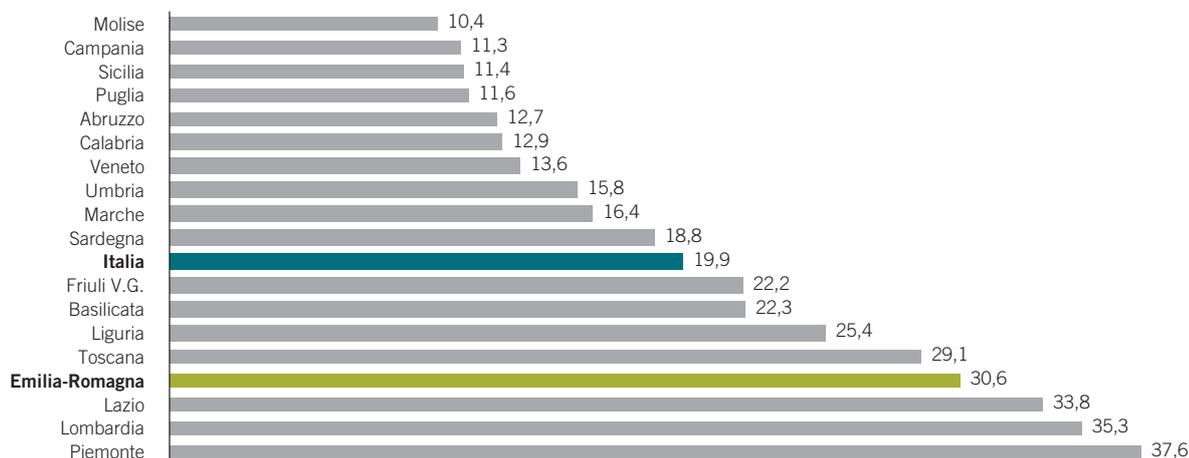
4.3.3 Alunni per tipologia di scuola (tempo pieno, tempo prolungato)

Grafico 17 Percentuale di alunni della scuola primaria a tempo pieno, sul totale alunni della scuola primaria. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 18 Percentuale di alunni della scuola secondaria di I grado a tempo prolungato, sul totale alunni della scuola secondaria di I grado. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.3.4 Alunni per tipologia di scuola secondaria di II grado: licei, istituti tecnici, istituti professionali, istruzione artistica

Grafico 19 Percentuale di alunni della scuola secondaria di II grado frequentanti i licei, sul totale alunni della scuola secondaria di II grado. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 20 Percentuale di alunni della scuola secondaria di II grado frequentanti gli istituti tecnici, sul totale alunni della scuola secondaria di II grado. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR

Grafico 21 Percentuale di alunni della scuola secondaria di II grado frequentanti gli istituti professionali, sul totale alunni della scuola secondaria di II grado. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

Grafico 22 Percentuale di alunni della scuola secondaria di II grado frequentanti l'istruzione artistica, sul totale alunni della scuola secondaria di II grado. A.s. 2010-11. Graduatoria tra le regioni italiane e media tra le 18 regioni (Italia)



Fonte: Elaborazione su dati MIUR.

4.4 Monte ore per indirizzo

La tabella seguente evidenzia che la diversa distribuzione di studenti nei corsi di secondaria superiore necessita di un maggiore o minore numero di docenti per coprire il servizio. Ciascun corso presenta, in termini di ore docente, differenze rilevanti (orario curricolare e compresenze).

Le colonne 1, 2, 3 danno conto delle strutture (totale ore/sul quinquennio), la colonna 4 indica il numero di docenti/ corso, calcolando che un docente copra 18 ore. La colonna 5 individua il numero indice di docenti per corso (liceo scientifico = 100). Le colonne 6 e 7 rappresentano la distribuzione, assoluta e percentuale, degli studenti in Emilia-Romagna nel 2010-2011 nelle classi prime (in altre parti del Report è riportato il dato su tutti gli studenti del quinquennio), la colonna 8 la corrispondente distribuzione percentuale in Italia. Le colonne 9 e 10 individuano il “peso” di ciascun tipo di scuola in relazione alla percentuale degli studenti.

Il raffronto dei totali delle colonne 9 e 10 evidenzia che per effetto della maggior “affezione” degli studenti dell’Emilia-Romagna ai corsi tecnici e professionali, risulta una maggior necessità, in regione, di circa 290 docenti rispetto all’Italia, corrispondenti al 2% (115,3 su 113,0). Le valutazioni sono effettuate sui quadri orario fissati dai recenti riordini dell’istruzione secondaria superiore.

Tabella 11 Scuola secondaria di II grado. Monte ore per indirizzo e necessità di studenti in funzione della popolazione scolastica per ciascun ordine di scuola prescelta

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	TOTALE ORE SETTIMANALI NEL QUINQUENNIO	TOTALE ORE SETTIMANALI COMPRESA NEL QUINQUENNIO	TOTALE ORE DI DOCENZA SETTIMANALE NEL QUINQUENNIO	INSEGNANTI NECESSARI PER OGNI CORSO	NUMERI INDICE DELLE ORE DI DOCENTE PER CORSO - LICEO SCIENTIFICO = 100	STUDENTI PRIME 2010-2011 E-R VALORI ASSOLUTI	STUDENTI PRIME A.S. 2010-2011 E-R VALORI PERCENTUALI	STUDENTI PRIME A.S. 2010-2011 ITALIA (18 REGIONI) VALORI PERCENTUALI	PERCENTUALE STUDENTI PONDERATA CON ORARIO PER TIPOLOGIA DI CORSO E-R	PERCENTUALE STUDENTI PONDERATA CON ORARIO PER TIPOLOGIA DI CORSO ITALIA (18 REGIONI)
LICEI										
Artistico	173	0	173	9,6	120,1	1.615	4,0	3,7	4,8	4,4
Classico	147	0	147	8,2	102,1	1.945	4,8	8,4	4,9	8,6
Linguistico	144	0	144	8	100,0	2.463	6,1	5,5	6,1	5,5
Musicale e coreutico	160	0	160	8,9	111,1	24	0,1	0,2	0,1	0,2
Scientifico	144	0	144	8	100,0	5.765	14,2	21,1	14,2	21,1
Scientifico (scienze applicate)	144	0	144	8	100,0	1.787	4,4	3,8	4,4	3,8
Scienze umane	144	0	144	8	100,0	1.522	3,8	4,7	3,8	4,7
Scienze umane (economico sociale)	144	0	144	8	100,0	1.113	2,7	1,9	2,7	1,9
PROFESSIONALI										
Agricoltura e sviluppo rurale	160	18	182	10,1	126,4	593	1,5	1,15	1,8	1,5
Servizi socio-sanitari	160	0	164	9,1	113,9	909	2,2	1,77	2,6	2,0
Servizi socio-sanitari (ottici)	160	14	174	9,7	120,8	155	0,4	0,3	0,5	0,4
Servizi socio-sanitari (odontotecnici)	160	14	174	9,7	120,8	41	0,1	0,08	0,1	0,1
Servizi enogastronomici e ospitalità.alberghiera	160	2	162	9	112,5	2.748	6,8	5,35	7,6	6,0
Servizi commerciali	160	6	170	9,4	118,1	2.726	6,7	5,31	7,9	6,3
Industria e artigianato	160	18	182	10,1	126,4	3.066	7,6	5,8	9,5	7,3
TECNICI										
Amministrazione, finanza e marketing	160	9	169	9,4	117,4	5.889	14,5	13,3	17,0	15,6
Turismo	160	0	160	8,9	111,1	382	0,9	0,8	1,0	0,9
Tecnologici	160	27	195	10,8	135,4	7.889	19,4	16,8	26,3	22,8
TOTALI	-	-	-	-	-	40.641	100,0	100	115,3	113,0

5. L'indagine OCSE-PISA 2009

5.1 Quadro riassuntivo dei risultati

La tabella riassume i risultati, descritti dai punteggi, dell'indagine OCSE-PISA 2009 sulle tre competenze su cui è stata condotta. La colonna a sinistra dei punteggi indica la posizione di ciascun soggetto territoriale rispetto all'Emilia-Romagna (↑ ↓ =). La posizione tiene conto del fatto che il dato ha natura campionaria; per questo, talvolta, piccole differenze non possono essere ritenute significative.

Ci limitiamo in questo caso a presentare un'unica tabella di confronto con le altre regioni italiane, in quanto l'argomento 'risultati' sarà oggetto di una pubblicazione a cura dell'Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia-Romagna e della Regione Emilia-Romagna.

LETTURA		MATEMATICA		SCIENZE	
Emilia-Romagna	502	Emilia-Romagna	503	Emilia-Romagna	508
Italia	↓ 486	Italia	↓ 483	Italia	↓ 489
OCSE	↓ 493	OCSE	= 496	OCSE	= 501
Abruzzo	↓ 480	Abruzzo	↓ 476	Abruzzo	↓ 480
Basilicata	↓ 473	Basilicata	↓ 474	Basilicata	↓ 466
Bolzano	↓ 490	Bolzano	= 507	Bolzano	= 513
Calabria	↓ 448	Calabria	↓ 442	Calabria	↓ 443
Campania	↓ 451	Campania	↓ 447	Campania	↓ 446
Friuli Venezia Giulia	= 513	Friuli Venezia Giulia	= 510	Friuli Venezia Giulia	↑ 524
Lazio	↓ 481	Lazio	↓ 473	Lazio	↓ 482
Liguria	= 491	Liguria	= 491	Liguria	= 498
Lombardia	↑ 522	Lombardia	= 516	Lombardia	↑ 526
Marche	= 499	Marche	= 499	Marche	= 504
Molise	↓ 471	Molise	↓ 467	Molise	↓ 469
Piemonte	= 496	Piemonte	= 493	Piemonte	= 501
Puglia	↓ 489	Puglia	= 488	Puglia	↓ 490
Sardegna	↓ 469	Sardegna	↓ 456	Sardegna	↓ 474
Sicilia	↓ 453	Sicilia	↓ 450	Sicilia	↓ 451
Toscana	= 493	Toscana	= 493	Toscana	= 500
Trento	= 508	Trento	↑ 514	Trento	↑ 523
Umbria	= 490	Umbria	↓ 486	Umbria	= 497
Valle d'Aosta	↑ 514	Valle d'Aosta	= 502	Valle d'Aosta	↑ 521
Veneto	= 505	Veneto	= 508	Veneto	= 518
Nord-ovest	= 511	Nord-ovest	= 507	Nord-ovest	= 516
Nord-est	= 504	Nord-est	= 507	Nord-est	= 515
Centro	↓ 488	Centro	↓ 483	Centro	↓ 491
Sud	↓ 468	Sud	↓ 465	Sud	↓ 466
Sud Isole	↓ 456	Sud Isole	↓ 451	Sud Isole	↓ 454

6. La spesa per l'istruzione in Emilia-Romagna

6.1 La spesa complessiva per il sistema educativo

La ricostruzione della spesa storica per l'istruzione (scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria) allo scopo di valutare il diverso comportamento delle regioni italiane in chiave federalista, presenta almeno tre ordini di problemi:

- a) Il servizio viene erogato da soggetti diversi, anche in forma non esclusiva: la spesa per istruzione viene attualmente sostenuta principalmente dall'amministrazione centrale e dagli Enti locali, che nella maggior parte dei casi intervengono nella messa a disposizione di singole porzioni del servizio stesso. Il diritto all'istruzione viene inoltre garantito anche con la partecipazione dei privati.
- b) Il servizio può presentare caratteristiche diverse, con effetto sul profilo dei costi. Se i servizi venissero erogati con medesime caratteristiche su tutto il territorio nazionale e con strutture di costo identiche, i confronti sarebbero immediati. In realtà questo non accade e le condizioni che si possono determinare variano in modo significativo da scuola a scuola. I confronti basati su semplici parametri (ad es. costo per allievo, costo per docente) nascondono differenze locali anche significative, che proveremo a mettere in evidenza nel testo.
- c) Le fonti statistiche sulle spese della pubblica amministrazione non sono omogenee. Le principali difficoltà dell'analisi risiedono non tanto in una carenza di informazioni, quanto nella scelta delle modalità con cui combinare tra loro fonti che presentano alcune differenze significative. In particolare le fonti si differenziano sotto tre profili principali: il criterio di registrazione dei dati (cassa o competenza), i livelli di disaggregazione (per quanto riguarda sia la tipologia di spesa, sia il livello di governo), la realizzazione del processo di consolidamento¹. Risulta inoltre complessa la valutazione dei costi al netto delle entrate derivanti dal pagamento da parte dell'utenza di una tariffa (è il caso principalmente dei servizi di mensa e trasporto gestiti dai comuni).

Una prima riflessione sulla struttura delle spese per istruzione può essere condotta analizzando i dati derivanti dai Conti Pubblici Territoriali², dai quali si evincono le considerazioni che seguono.

- a) La spesa corrente aggregata delle amministrazioni pubbliche nel campo dell'istruzione in Emilia-Romagna è pari al 6% del dato nazionale, rispetto a una popolazione complessiva pari al 7% e a una popolazione nelle classi di riferimento del 6% (cfr. tabella 2).
- b) Se consideriamo la composizione della spesa, il 90% di quella sostenuta dalle amministrazioni centrali è attribuibile alla voce personale. Buona parte di ciò che rimane sono somme non attribuibili. Ne consegue, evidentemente, che la gestione da parte di altri livelli istituzionali del personale scolastico equivale a gestire quasi totalmente il bilancio del ministero (cfr. tabella 3).
- c) Il peso degli Enti locali rispetto al complesso della spesa in Emilia-Romagna supera di oltre 4 punti la media nazionale, in gran parte a causa dell'intervento svolto nel campo delle scuole per l'infanzia (cfr. tabella 3).

Il costo per alunno ci posiziona di poco sopra alla Puglia, ma ben al di sotto della media italiana e dei valori delle altre regioni del Nord.

1. In alcune banche dati la spesa è consolidata tra i diversi livelli di governo, ossia è registrata in modo da evitare le duplicazioni degli importi connessi ai trasferimenti da un livello a un altro, in altre no, con rischi di duplicazione delle spese.

2. I Conti Pubblici Territoriali (CPT), elaborati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico, contengono le informazioni relative ai flussi finanziari che circolano tra tutte le realtà pubbliche locali. I dati sono distinti e consolidati per livello di governo (amministrazione centrale, amministrazione regionale, amministrazione locale) e presentano una disaggregazione in diversi settori. Il comparto relativo all'istruzione comprende le spese connesse al funzionamento e alla gestione delle scuole e delle università pubbliche. A tal proposito è stato possibile scorporare dall'aggregato le spese relative alle università, che non costituiscono oggetto dell'analisi.

Tabella 1 Spesa del comparto istruzione. Anno 2008. Emilia-Romagna. Migliaia di euro

	TOTALE P.A.	AMM. CENTRALI	AMM. REGIONALI	AMM. LOCALI
Spese di personale	2.093.530	1.979.315	4.896	109.319
Acquisto di beni e servizi	286.071	32.313	14.773	238.986
Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	73.111	908	45.174	27.029
Trasf. in conto corrente a imprese private	43.997	40.745	0	3.252
Trasf. in conto corrente a imprese pubbliche nazionali	0	0	0	0
Trasf. in conto corrente a consorzi e forme associative	0	0	0	0
Trasf. in conto corrente ad aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale	467	0	0	467
Interessi passivi	29.468	0	0	29.468
Poste correttive e compensative delle entrate	566	566	0	0
Somme di parte corrente non attribuibili	158.526	154.569	817	3.141
Beni e opere immobiliari	185.885	3.772	7.905	174.208
Beni mobili, macchinari, ecc.	19.859	1.496	1.939	16.425
Trasf. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	1.054	0	0	1.054
Trasf. in conto capitale a imprese private	19	0	0	19
Trasf. in conto capitale a imprese pubbliche nazionali	0	0	0	0
Trasf. in conto capitale a consorzi e forme associative	0	0	0	0
Trasf. in conto capitale ad aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale	3	0	0	3
Partecipazioni azionarie e conferimenti	795	0	0	795
Concessioni di crediti, ecc.	0	0	0	0
Totale spesa corrente	2.685.736	2.208.416	65.660	411.661
Totale spesa in conto capitale	207.615	5.268	9.844	192.503
Totale spesa	2.893.352	2.213.684	75.503	604.164

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) - Ministero dello Sviluppo Economico.

Tabella 2 Spesa del comparto istruzione. Anno 2008. Emilia-Romagna. Quote percentuali su Italia

	TOTALE P.A.	AMM. CENTRALI	AMM. REGIONALI	AMM. LOCALI
Spese di personale	5,8	5,8	0,5	12,4
Acquisto di beni e servizi	7,3	4,9	5,8	8,0
Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	6,4	6,6	6,8	5,8
Trasf. in conto corrente a imprese private	6,3	6,5	0,0	5,1
Trasf. in conto corrente a imprese pubbliche nazionali	-	-	-	-
Trasf. in conto corrente a Consorzi e Forme associative	0,0	-	0,0	-
Trasf. in conto corrente ad Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	1,8	-	0,0	7,7
Interessi passivi	7,2	0,0	0,0	7,3
Poste correttive e compensative delle entrate	5,6	6,8	0,0	-
Somme di parte corrente non attribuibili	5,8	5,8	5,7	4,3
Beni e opere immobiliari	8,7	8,0	5,8	8,9
Beni mobili, macchinari, etc.	8,7	8,0	4,0	10,3
Trasf. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	2,0	-	0,0	7,9
Trasf. in conto capitale a imprese private	0,1	-	0,0	0,3
Trasf. in conto capitale a imprese pubbliche nazionali	0,0	-	0,0	-
Trasf. in conto capitale a Consorzi e Forme associative	0,0	-	0,0	0,0
Trasf. in conto capitale ad Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	0,1	-	0,0	0,3
Partecipazioni azionarie e conferimenti	17,7	-	0,0	17,8
Concessioni di crediti, etc.	0,0	-	0,0	0,0
Totale spesa corrente	6,0	5,8	3,3	8,4
Totale spesa in conto capitale	8,4	8,0	4,0	9,0
Totale spesa	6,1	5,8	3,4	8,6

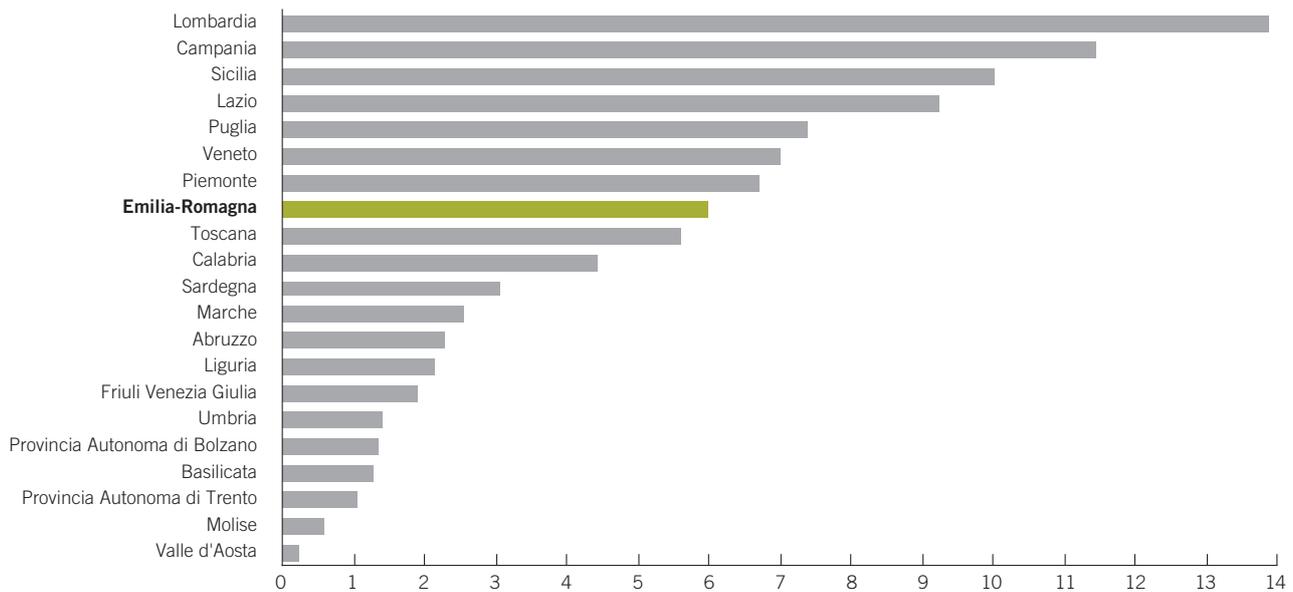
Fonte: Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) - Ministero dello Sviluppo Economico.

Tabella 3 Spesa corrente per l'istruzione. Anno 2008. Emilia-Romagna e Italia. Milioni di euro e quote percentuali

EMILIA-ROMAGNA	TOTALE SPESA CORRENTE	% SPESA SU P.A.	% SPESA PERSONALE SU TOTALE SPESE CORRENTI
Pubblica Amministrazione (P.A.)	2.686	100,0	79,0
Amministrazioni centrali	2.208	82,2	89,6
Amministrazione regionale	66	2,4	7,5
Amministrazioni locali	412	15,3	26,6
ITALIA	TOTALE SPESA CORRENTE	% SPESA SU P.A.	% SPESA PERSONALE SU TOTALE SPESE CORRENTI
Pubblica Amministrazione (P.A.)	44.718	100,0	80,0
Amministrazioni centrali	37.861	84,7	89,6
Amministrazioni regionali	1.967	4,4	50,8
Amministrazioni locali	4.891	10,9	18,0

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) - Ministero dello Sviluppo Economico.

Grafico 1 Spesa corrente del comparto istruzione. Anno 2008. Quote percentuali su Italia



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) - Ministero dello Sviluppo Economico.

Grafico 2 Spesa corrente del comparto istruzione per alunno. Anno 2008. Emilia-Romagna e Italia. Migliaia di euro

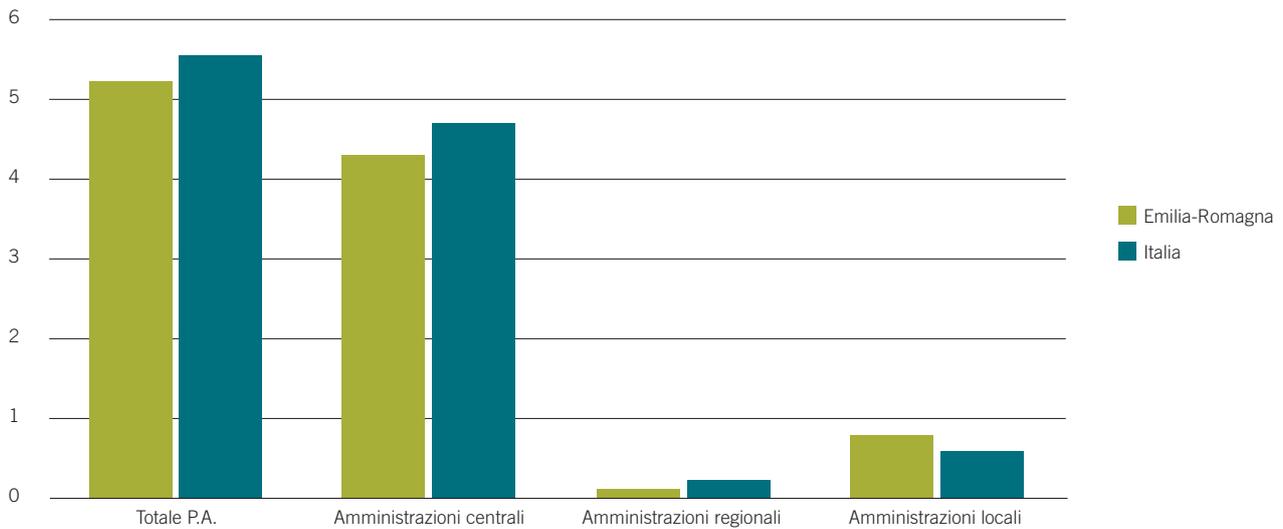
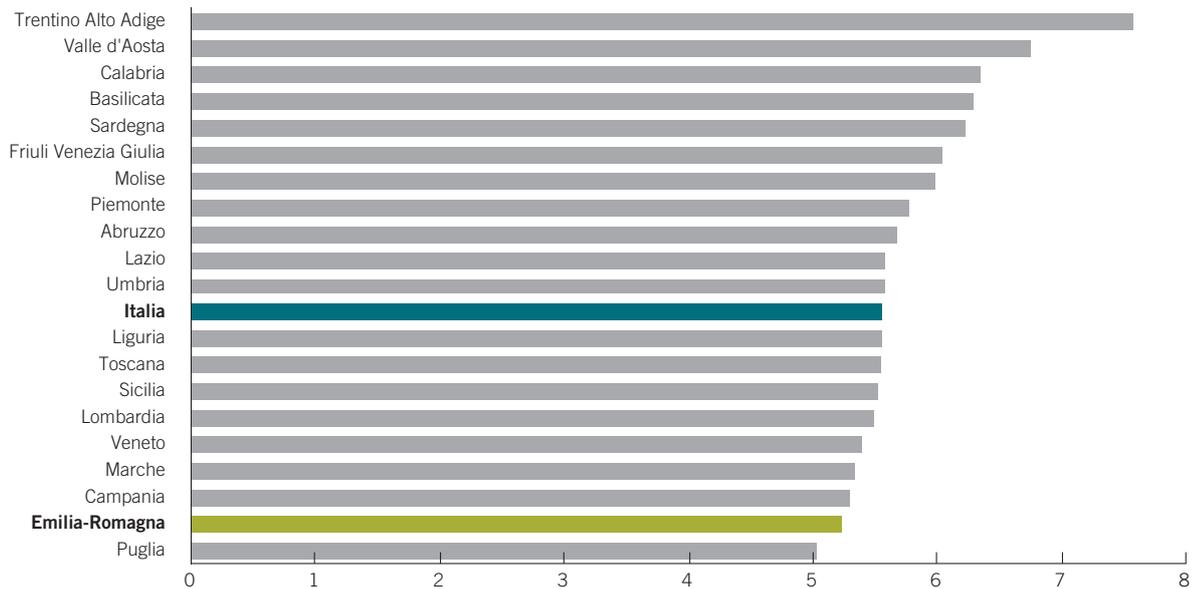


Grafico 3 Spesa corrente del comparto istruzione per alunno. Anno 2008. Migliaia di euro



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali e MIUR.

Nelle elaborazioni seguenti la spesa per l'istruzione è analizzata sulla base dei dati contenuti nei bilanci degli Enti locali (di fonte ISTAT) e delle informazioni sulla spesa regionalizzata del bilancio dello Stato. Per quanto riguarda quest'ultima, è stata effettuata una stima per separare, rispettivamente, la spesa dell'istruzione primaria da quella relativa alla scuola dell'infanzia e la spesa dell'istruzione secondaria di II grado da quella sulla scuola secondaria di I grado, in quanto nelle tavole diffuse dalla Ragioneria Generale dello Stato le grandezze sono fornite in aggregato³.

Rispetto alle elaborazioni effettuate con i Conti pubblici territoriali (CPT), è opportuno segnalare che i dati di bilancio da un lato non sono consolidati, dall'altro non contengono informazioni sulla spesa erogata dall'amministrazione regionale, in quanto per tale ente in banca dati non è disponibile la disaggregazione per funzioni di spesa. Del resto, a differenza dei CPT, che forniscono un'informazione aggregata sull'intero comparto dell'istruzione, con i dati di bilancio è possibile ricavare alcune indicazioni circa la spesa per tipologia di scuola. A livello complessivo la spesa corrente dell'Emilia-Romagna per l'istruzione nel 2008 è sintetizzata nella tabella 4.

Tabella 4 Pagamenti correnti per fonte di finanziamento e tipologia di spesa. Anno 2008. Emilia-Romagna. Migliaia di euro e quote percentuali

	ENTI LOCALI	% SUL TOTALE	STATO	% SUL TOTALE	TOTALE
Scuola dell'infanzia	145.512	38,7	230.666	61,3	376.178
Istruzione primaria	58.519	7,7	705.102	92,3	763.621
Istruzione secondaria di I grado	25.471	5,8	413.242	94,2	438.713
Istruzione secondaria di II grado	88.934	13,2	583.893	86,8	672.827
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	253.819	100,0	-	0,0	253.819
Totale	572.255	22,8	1.932.903	77,2	2.505.158

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato.

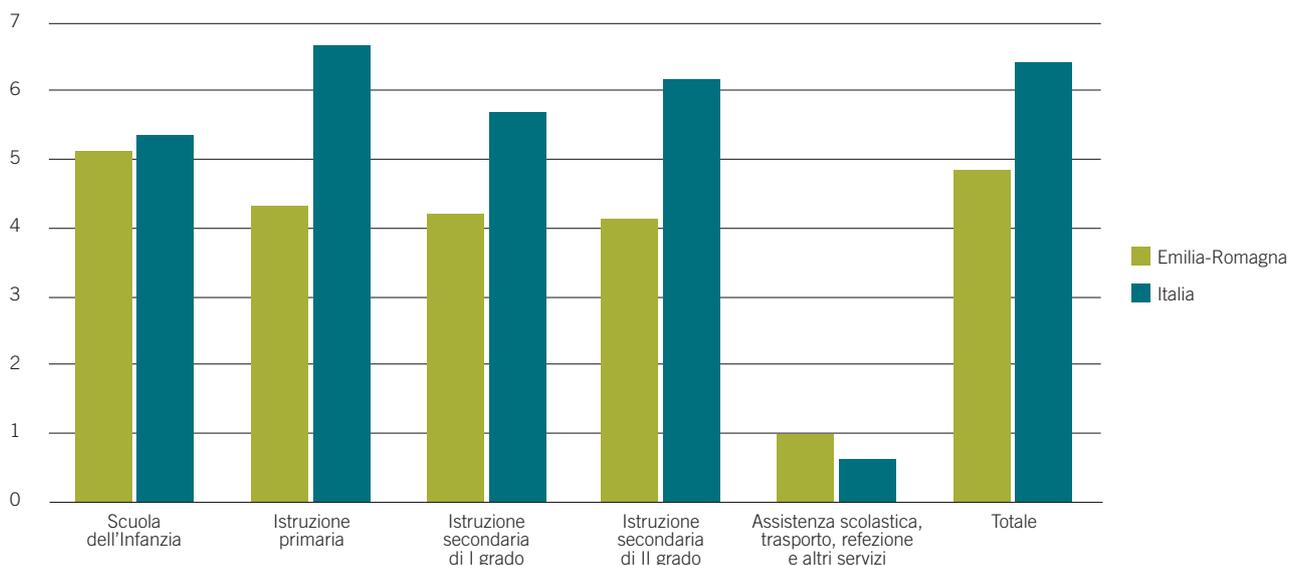
Tabella 5 Pagamenti correnti per fonte di finanziamento e tipologia di spesa Anno 2008. Emilia-Romagna. Quote percentuali su Italia

	ENTI LOCALI	STATO	TOTALE
Scuola dell'infanzia	12,8	4,6	6,1
Istruzione primaria	8,6	4,2	4,3
Istruzione secondaria di I grado	6,9	4,5	4,5
Istruzione secondaria di II grado	8,2	3,9	4,2
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	10,3	-	10,3
Totale	12,8	4,6	6,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato.

3. Nelle tavole sulla spesa regionalizzata sono riportati i due macro-aggregati: spese per l'istruzione prescolastica e primaria, spese per l'istruzione secondaria (di I e II grado). Le due voci sono state distinte in base alle quote calcolate sui dati contenuti nello Stato di previsione del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno finanziario 2008. Tale fonte comprende, infatti, per singolo Ufficio Scolastico Regionale, le previsioni di spesa per ciascun programma e, quindi, anche per istruzione prescolastica, primaria, secondaria di I e II grado.

Grafico 4 Pagamenti correnti per alunno. Anno 2008. Migliaia di euro



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato.

Se si guarda alla composizione della spesa, pesano di più sui pagamenti correnti della regione i costi connessi all'istruzione primaria (il 30% del totale), seguiti da quelli relativi all'istruzione secondaria di II grado (il 27%), mentre istruzione secondaria di I grado e la scuola dell'infanzia pesano, rispettivamente, per il 18% e per il 15% sulle spese correnti. Analizzando i dati per fonte di finanziamento in Emilia-Romagna si nota che il contributo dello Stato copre oltre il 90% della spesa tanto nell'istruzione primaria quanto nella secondaria di I grado e si pone di qualche punto percentuale al di sotto per l'istruzione secondaria di II grado, in cui permaneva nel 2008 (anche se in corso di superamento) una presenza relativamente più marcata degli Enti locali. L'amministrazione locale pesa poco meno del 40% nella scuola dell'infanzia (cfr. tabella 3), mentre ai Comuni spetta in toto la spesa relativa ad assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi⁴.

Se si considera la spesa per alunno per singole voci⁵, si nota che la spesa dell'Emilia-Romagna è inferiore alla media nazionale in tutte le tipologie di scuole, con uno scarto più modesto rispetto all'Italia nella scuola dell'Infanzia, mentre la spesa per alunno nella regione è lievemente superiore al dato nazionale per quanto concerne assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi.

Pur nella cautela che richiede l'utilizzo di dati così aggregati e provenienti da fonti eterogenee, appare evidente come i costi per allievo per le diverse tipologie di scuola siano significativamente inferiori a quelli medi nazionali.

È opportuno però sviluppare a questo punto una serie di riflessioni che pongano in osservazione questi risultati alla luce dell'organizzazione del servizio e della distribuzione delle competenze.

4. Dalla spesa regionalizzata si evince anche una parte di spesa classificata come "servizi ausiliari all'istruzione" che potrebbero rientrare nella voce in esame, ma si tratta di un importo modesto e, comunque, potrebbe essere da attribuire anche alle università.
5. Non sono stati presi in considerazione gli istituti gestiti direttamente dalla Provincia e la formazione professionale e altri servizi inerenti all'istruzione per l'impossibilità di reperire dati sull'utenza, mentre la voce Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi è stata rapportata al numero di alunni iscritti alla scuola materna e a quella elementare.

6.1.1 Scuola dell'infanzia

Nel caso della scuola dell'infanzia non è di fatto possibile sviluppare un confronto sufficientemente solido dei dati fra regioni. Ciò che varia, infatti, è il tasso di copertura dell'utenza potenziale e il profilo di erogazione dei servizi. In Emilia-Romagna il tasso di copertura era nel 2008 (anno di riferimento per il confronto dei costi) pari al 94% della popolazione nelle classi di età di riferimento. Va inoltre rilevato come il servizio in Emilia-Romagna veda anche situazioni di copertura integrale da parte degli Enti locali, sia direttamente che tramite proprie società o istituzioni. Dei 110 mila iscritti alle scuole di infanzia regionali nell'anno 2008, il 54% non frequentava scuole statali, ma piuttosto scuole dell'infanzia comunali, in particolare in alcune delle principali città emiliano romagnole. Questo fatto pone due elementi di criticità: le forme di erogazione del servizio (in termini di rapporti fra insegnanti/allievi, orario, ecc.) possono essere differenziate. Diverso potrebbe inoltre essere il criterio di imputazione della spesa, in particolare dei costi indiretti o di quelli collegati alla gestione degli immobili. Ulteriori differenze nei costi possono derivare dall'incidenza di classi di utenza che richiedono supporti (alunni con disabilità e con cittadinanza non italiana). Al proposito si consideri che nell'anno scolastico 2007/2008 in Emilia-Romagna l'incidenza degli alunni stranieri per la scuola dell'infanzia è stata pari al 13,6% (6,7% a livello nazionale), percentuale già salita al 15,7 nel 2009/2010.

Le spese di gestione per il trasporto e per la mensa, che vengono in entrambi i casi sostenute dalle amministrazioni locali, non sono disaggregabili per tipologie di scuola e comunque non possono essere depurate dalle entrate derivanti dalle tariffe richieste agli utenti finali. Più in generale, questa particolare organizzazione del servizio pone una serie di problemi anche con riferimento alle normative sul federalismo fiscale (che allo stato attuale non trattano questo tema). Se il servizio d'istruzione è di competenza dello Stato, a prescindere da chi lo eroga, allora dovrebbe essere l'amministrazione centrale a farsi carico integralmente delle spese sostenute dagli Enti locali in questo ambito.

6.1.2 Scuola primaria

Il tasso di copertura è pari a poco più del 100% della classe di riferimento (in ragione presumibilmente di un saldo migratorio positivo rispetto alle regioni vicine e a modesti tassi di ripetenza). La gestione è sostanzialmente statale. Spetta agli Enti locali assicurare la disponibilità delle strutture e i servizi accessori (mensa e trasporto scolastico).

Per quanto riguarda il servizio, la principale differenza è rappresentata dalla copertura differenziata del 'tempo pieno' fra le regioni italiane. Ma anche in questo caso, la presenza di costi per allievo inferiori alla media nazionale lascia intendere che la copertura di questo tipo di servizio sia avvenuta in Emilia-Romagna attraverso processi di razionalizzazione dell'offerta piuttosto che con aumento di costi eventualmente compensati da riduzione di altre tipologie di servizi.

6.1.3 Scuola secondaria di primo grado

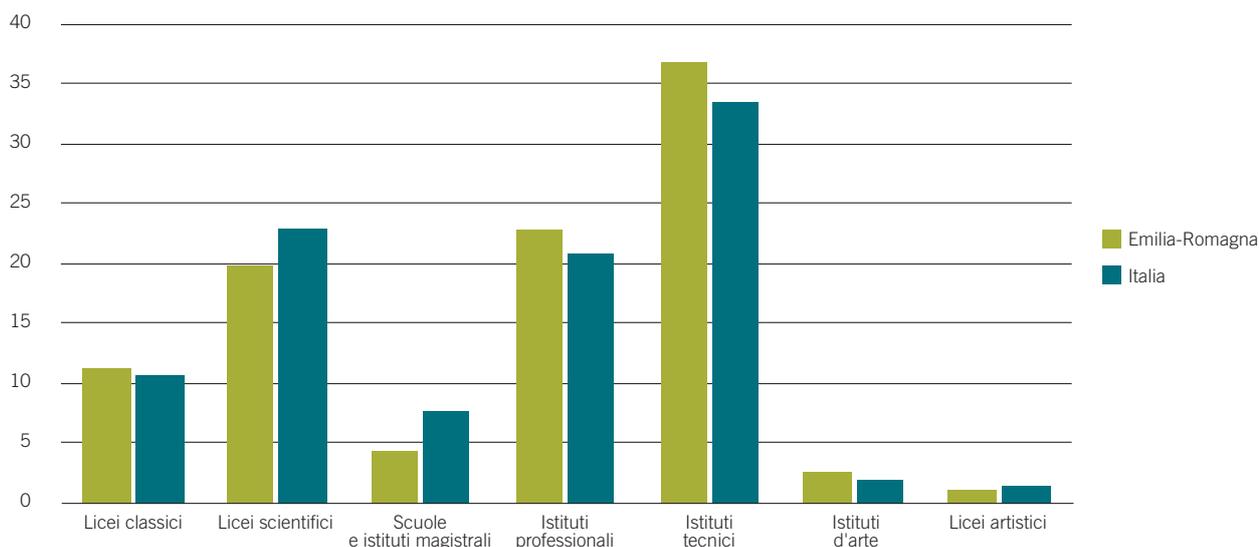
Il tasso di copertura è pari al 104% in ragione del saldo migratorio con le regioni contermini e da tassi di ripetenza superiori. Il servizio è gestito nella quasi totalità dall'amministrazione centrale. Gli Enti locali mettono a disposizione le strutture ed eventualmente sostengono costi di trasporto e per i pasti. Gli iscritti alle scuole non statali sono meno del 5%. Il servizio è relativamente omogeneo sul territorio nazionale, anche se può cambiare l'articolazione dell'orario (su 5 o 6 giorni, con disponibilità di mensa o no) e la gestione dei prolungamenti di orario. Si tratta comunque del servizio che presenta il maggior grado di confrontabilità fra regioni.

6.1.4 Scuola secondaria di secondo grado

Il tasso di copertura emiliano è attorno al 96% rispetto al 92% dell'Italia. Anche in questo caso prevale l'organizzazione statale, anche se nell'anno di riferimento continuavano a essere presenti istituti provinciali e comunali.

Qui il problema vero è l'estrema eterogeneità dei costi derivante dalla diversa composizione delle scuole superiori presenti sul territorio (cfr. grafico 5). Come emerge dal presente lavoro (cfr. cap 6.3), i costi di un liceo, ad esempio, differiscono da quelli di un istituto tecnico o di un professionale in ragione di un monte ore diverso, dell'utilizzo delle compresenze, di altri costi accessori, ecc. Il confronto fra regioni richiederebbe quindi un lavoro di standardizzazione delle peculiarità regionali attraverso una puntuale ricostruzione dei costi e del monte ore dei diversi istituti.

Grafico 5 Gli iscritti alla scuola statale per tipologia di scuola. A.s. 2008-09. Composizione percentuale



Fonte: MIUR.

6.1.5 Le spese per gli asili nido

La spesa per questo servizio è sostenuta quasi integralmente dalle amministrazioni comunali. I trasferimenti da altre amministrazioni sono trascurabili. Questo tipo di servizio rientra fra quelli considerati nei progetti sul federalismo fiscale; dovrebbero quindi essere definiti i costi standard sui quali parametrare la copertura statale dei servizi fondamentali.

Le forme di gestione del servizio sono molto differenziate. Si passa infatti dalla gestione diretta alla gestione mista, alla completa gestione tramite soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione. Questo produce effetti nella contabilizzazione della spesa: nel primo caso è probabile che la spesa contabilizzata nei bilanci comunali sia quella al lordo delle rette pagate dagli utenti e quindi sovrastimi il peso della finanza pubblica. Nel caso di esternalizzazioni, il costo rilevato con l'appalto o il contributo potrebbe essere al netto delle rette eventualmente pagate al soggetto gestore. Ne consegue che la struttura delle spese è differenziata. Nel caso di gestioni dirette o miste, prevalgono le spese di personale e quelle relative a prestazioni di servizi o trasferimenti. Per i Comuni che affidano tutta la gestione ad es. alle Unioni di Comuni, la spesa viene contabilizzata quasi totalmente fra i trasferimenti. Nel caso di gestioni esternalizzate, la spesa viene contabilizzata quasi integralmente fra le prestazioni di servizi.

Differenze di costo possono emergere anche a causa di diversi criteri di imputazione delle spese. Amministrazioni comunali con servizi di controllo di gestione evoluti generalmente attribuiscono a questi servizi anche i costi di ammortamento e i costi amministrativi; non è detto che questo avvenga dovunque. La spesa storica delle amministrazioni comunali in questo ambito è condizionata da diversi aspetti che la rendono difficilmente standardizzabile se non tramite analisi approfondite (a questo proposito si veda il lavoro di Capp-ERVET sulla Regione Emilia-Romagna⁶). Gli elementi di variabilità si riferiscono in prima battuta al tasso di copertura dell'utenza potenziale, che varia da comune a comune. Il mix gestionale è un altro dato significativo, se teniamo conto che è ormai riconosciuto che gli asili esternalizzati costano significativamente meno di quelli pubblici. Ulteriori elementi di differenziazione nei costi risultano inoltre essere la scelta di operare con rapporti fra insegnanti e bambini superiori allo standard regionale, la presenza di utenze a maggiore intensità di cura (lattanti, alunni con disabilità) e la copertura di fasce orarie più ampie.

Allo stato attuale siamo in grado di definire grazie alla banca dati regionale una spesa storica standard per bambino e di evidenziare fattori di costo correttivi. Ciò che è certo è che l'utilizzo dei dati derivanti dai certificati di bilancio è fuorviante sia per una non uniforme imputazione della spesa, sia per i diversi livelli di copertura dell'utenza.

Dai bilanci comunali (di fonte ISTAT) si desumono le spese relative al comparto asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori. Per il settore l'Emilia-Romagna nel 2008 ha erogato circa 220 milioni di euro, incidendo per il 12,5% sul totale nazionale. Rappor-tando la spesa agli utenti del servizio⁷, e con tutte le opportune cautele descritte precedentemente per cui si tratta di valori solo indicativi, si ottiene un importo di circa 6.500 euro a bambino per la regione, di 8.200 per l'Italia. Tra le regioni italiane l'Emilia-Romagna si posiziona ai primi posti in termini di incidenza sulla spesa nazionale, tra gli ultimi in termini di spesa per bambino, evidenziando peraltro livelli di utenza significativi.

6. Caap (centro analisi politiche pubbliche, Università di Modena) - ERVET, *Federalismo e costi standard: il caso dei nidi d'infanzia in Emilia-Romagna*, settembre 2010, Bologna.

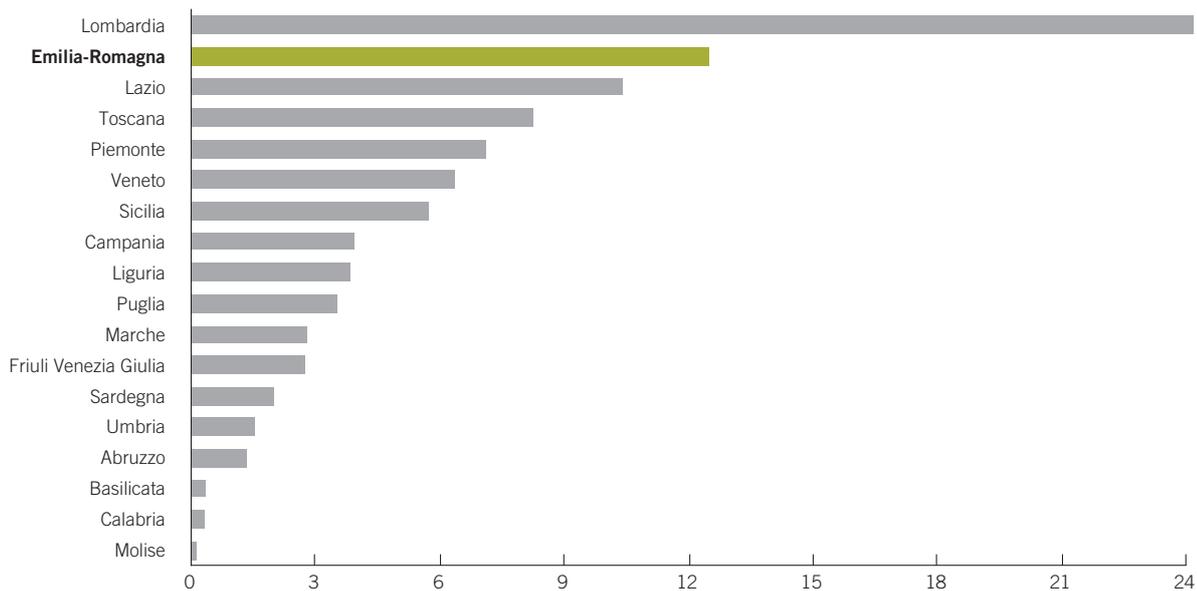
7. Bambini con età inferiore a tre anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi).

Tabella 6 Spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori. Anno 2008. Migliaia di euro e quote percentuali

	EMILIA-ROMAGNA	ITALIA	QUOTE % SU ITALIA
Personale	111.776	751.939	14,9
Beni consumo materie prime	6.080	41.219	14,8
Prestazioni di servizi	79.767	720.561	11,1
Utilizzo beni di terzi	499	2.812	17,7
Trasferimenti	18.835	210.338	9,0
Interessi passivi e oneri finanziari	2.560	11.724	21,8
Imposte e tasse	477	14.300	3,3
Oneri straordinari	18	3.595	0,5
Ammortamenti di esercizio			
Totale	220.012	1.756.487	12,5
Spesa totale per bambino	6,5	8,2	-

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Grafico 6 Spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori. Anno 2008. Quote percentuali su Italia



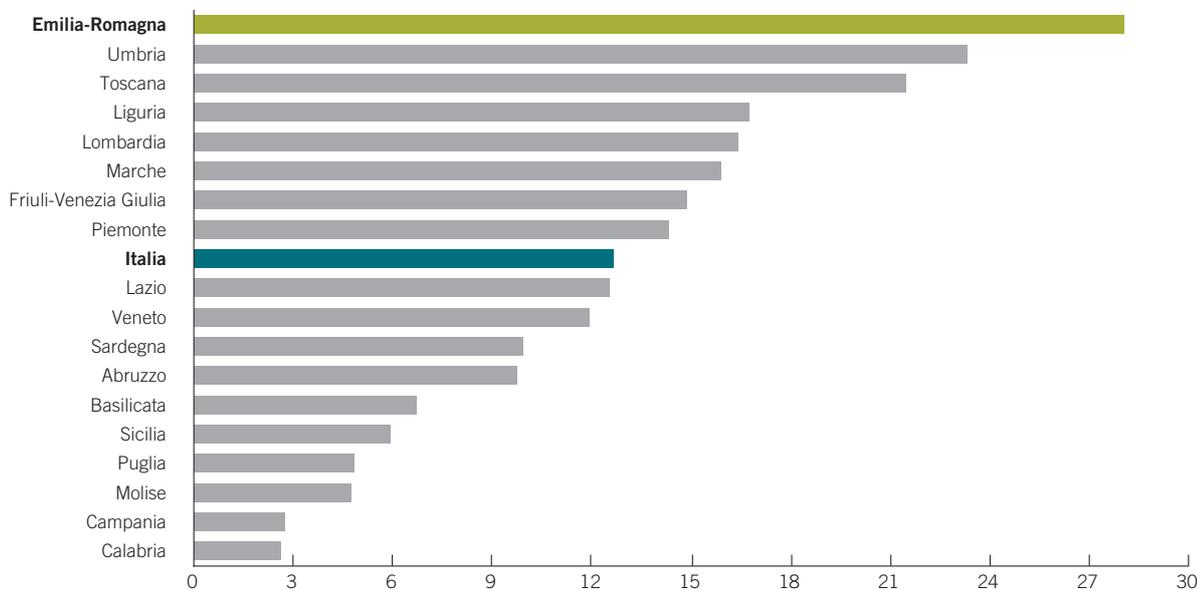
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Grafico 7 La spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori. Anno 2008. Spesa per bambini in migliaia di euro



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Grafico 8 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia. Anno 2008. Quote percentuali di bambini con età inferiore a tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia sul totale della popolazione in età 0-3 anni



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

6.1.6 La spesa per la formazione

Il comparto della formazione⁸ nei Conti Pubblici Territoriali comprende la spesa per la formazione e l'orientamento professionale e la relativa costruzione e gestione di impianti e strutture. Include la spesa per mezzi e sussidi tecnico-didattici, l'assegnazione agli Enti locali per il finanziamento delle attività attuative delle politiche formative, gli interventi per la realizzazione di programmi comunitari, i contributi per incentivare le iniziative rivolte a favorire un organico riequilibrio territoriale delle strutture operative di formazione professionale con riguardo al miglioramento della loro qualità e della loro efficienza.

In Emilia-Romagna le amministrazioni locali coprono circa il 58% della spesa corrente, mentre all'amministrazione regionale spetta circa il 30%⁹. Nella media nazionale, invece, le amministrazioni regionali pesano per circa il 50% sulla spesa corrente, quelle locali per il 32%. La Regione incide per l'8,7% sulla spesa corrente italiana erogata dal complesso delle amministrazioni pubbliche, evidenziando un peso inferiore solo a quello di Sicilia, Lombardia e Piemonte (cfr. grafico 9).

Tabella 7 La spesa per la formazione. Anno 2008. Emilia-Romagna. Valori assoluti in migliaia di euro

	TOTALE P.A.	AMM. CENTRALI	AMM. REGIONALE	AMM. LOCALI
Spese di personale	6.227	-	-	6.227
Acquisto di Beni e Servizi	61.279	23.943	748	36.589
Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	71.932	-	13.101	58.831
Trasf. in conto corrente a imprese private	46.356	-	39.402	6.954
Trasf. in conto corrente a imprese pubbliche nazionali	18	-	18	-
Trasf. in conto corrente a Consorzi e Forme associative	293	-	293	-
Trasf. in conto corrente ad Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	4.996	-	3.680	1.315
Interessi passivi	11	-	-	11
Poste correttive e compensative delle entrate	0	-	-	-
Somme di parte corrente non attribuibili	403	-	-	403
Beni e opere immobiliari	2.310	-	-	2.310
Beni mobili, macchinari, ecc.	80	-	-	80
Trasf. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	204	-	-	204
Trasf. in conto capitale a imprese private	-	-	-	-
Trasf. in conto capitale a imprese pubbliche nazionali	-	-	-	-
Trasf. in conto capitale a Consorzi e Forme associative	-	-	-	-
Trasf. in conto capitale ad Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	-	-	-	-
Partecipazioni azionarie e conferimenti	-	-	-	-
Concessioni di crediti, ecc.	-	-	-	-
Totale spesa corrente	191.515	23.943	57.242	110.330
Totale spesa in conto capitale	2.595	-	-	2.595
Totale spesa	194.110	23.943	57.242	112.925

8. Cfr. i documenti metodologici sul sito dei CPT: http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/cpt/Partell_capIV.pdf.

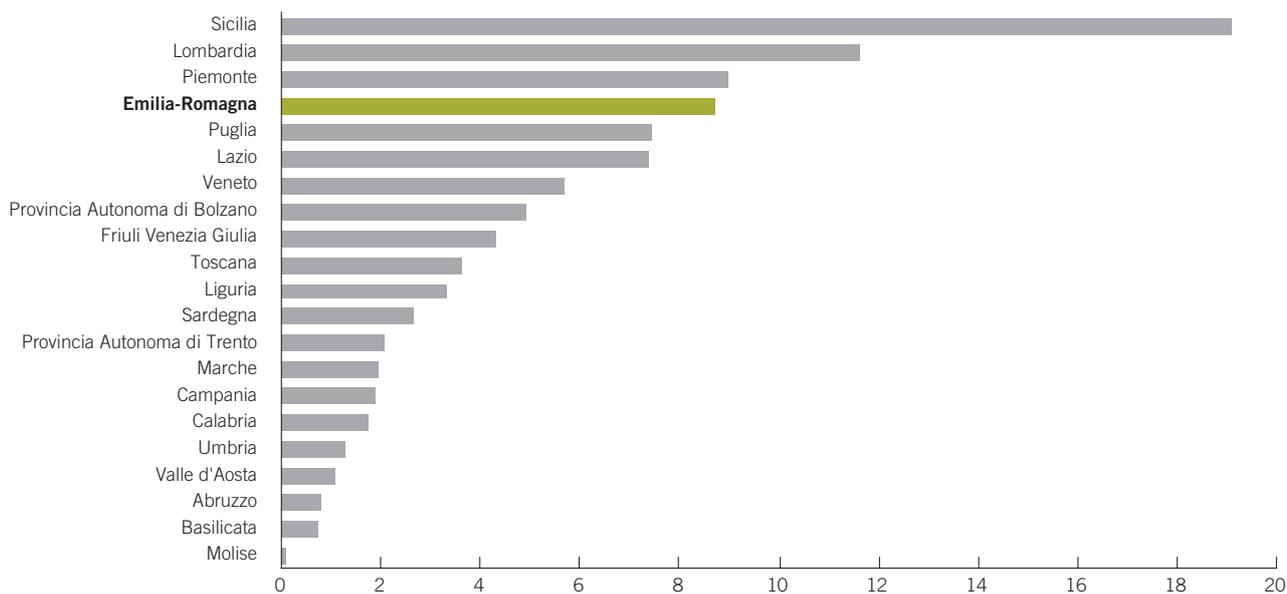
9. La quota dell'amministrazione regionale è stata superiore o attorno al 40% dal 2000 al 2006, mentre nel 2007 è scesa al 28%.

Tabella 8 La spesa per la formazione. Anno 2008. Quote % su Italia

	TOTALE P.A.	AMM. CENTRALI	AMM. REGIONALI	AMM. LOCALI
Spese di personale	3,9	-	-	8,9
Acquisto di Beni e Servizi	5,0	6,1	0,2	10,1
Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	13,8	-	4,3	26,8
Trasf. in conto corrente a imprese private	18,3	-	19,3	14,1
Trasf. in conto corrente a imprese pubbliche nazionali	0,3	-	0,3	-
Trasf. in conto corrente a Consorzi e Forme associative	36,7	-	36,7	-
Trasf. in conto corrente ad Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	50,1	-	69,7	28,0
Interessi passivi	0,8	-	-	0,9
Poste correttive e compensative delle entrate	0,0	-	-	-
Somme di parte corrente non attribuibili	4,0	-	-	5,9
Beni e opere immobiliari	1,9	-	-	35,2
Beni mobili, macchinari, ecc.	0,9	-	-	3,2
Trasf. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	0,5	-	-	13,5
Trasf. in conto capitale a imprese private	-	-	-	-
Trasf. in conto capitale a imprese pubbliche nazionali	-	-	-	-
Trasf. in conto capitale a Consorzi e Forme associative	-	-	-	-
Trasf. in conto capitale ad Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	-	-	-	-
Partecipazioni azionarie e conferimenti	-	-	-	-
Concessioni di crediti, ecc.	-	-	-	-
Totale spesa corrente	8,7	6,1	5,3	15,5
Totale spesa in conto capitale	0,7			21,6
Totale spesa	7,6	6,1	4,0	15,6

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, DPS Ministero dello Sviluppo Economico.

Grafico 9 La spesa corrente del comparto formazione. Anno 2008. Quote percentuali su Italia



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, DPS Ministero dello Sviluppo Economico

6.1.7 L'evoluzione della spesa per l'istruzione sulla base delle dinamiche demografiche

Allo scopo di stimare l'evoluzione potenziale della spesa per l'istruzione, si presentano brevemente di seguito le principali informazioni in merito alle dinamiche demografiche.

Tabella 9 La popolazione residente al 1° gennaio per classe d'età. Emilia-Romagna. Valori assoluti, variazioni percentuali medie annue, incidenza percentuale della popolazione di età compresa entro i 18 anni sul totale della popolazione residente

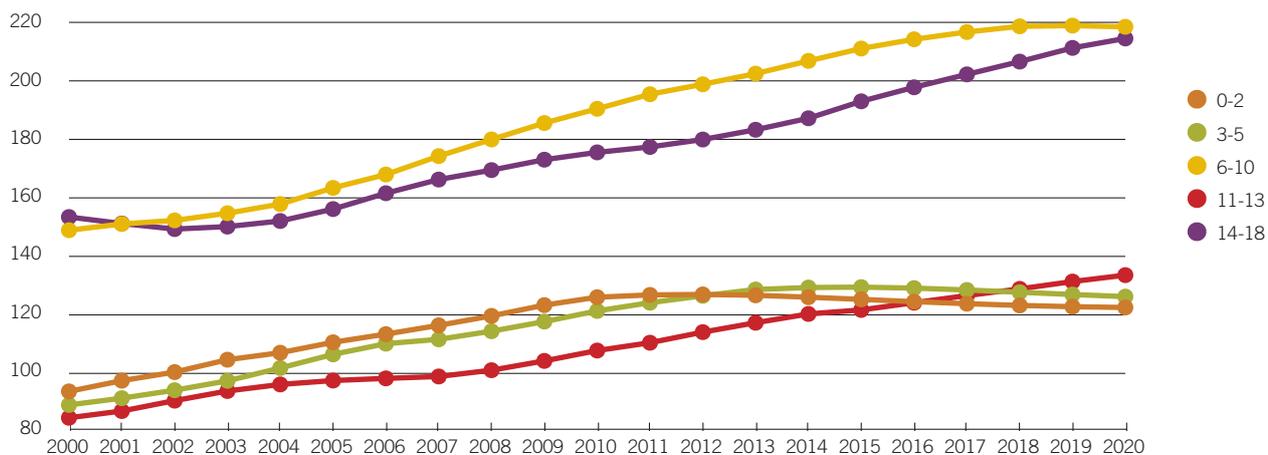
MASCHI E FEMMINE	2000	2005	2010	2015	2020	VAR. % MEDIE ANNUE			
						00-05	05-10	10-15	15-20
0-2	93.410	110.310	125.818	125.068	122.288	3,4	2,7	-0,1	-0,4
3-5	88.756	106.150	121.107	129.286	126.021	3,6	2,7	1,3	-0,5
6-10	148.875	163.429	190.649	211.380	218.864	1,9	3,1	2,1	0,7
11-13	84.342	97.149	107.471	121.447	133.420	2,9	2,0	2,5	1,9
14-18	153.415	156.144	175.656	193.222	214.850	0,4	2,4	1,9	2,1
Totale	568.798	633.182	720.701	780.404	815.443	2,2	2,6	1,6	0,9
Totale popolazione residente	3.945.406	4.151.369	4.395.569	4.555.401	4.691.714	1,0	1,1	0,7	0,6
Incidenza %	14,4	15,3	16,4	17,1	17,4				

FEMMINE	2000	2005	2010	2015	2020	VAR. % MEDIE ANNUE			
						00-05	05-10	10-15	15-20
3-5	43.020	51.622	58.766	62.511	60.904	3,7	2,6	1,2	-0,5
6-10	72.372	79.090	92.534	102.352	105.621	1,8	3,2	2,0	0,6
11-13	40.950	47.010	51.897	58.917	64.357	2,8	2,0	2,6	1,8
14-18	74.435	75.624	84.360	92.716	103.378	0,3	2,2	1,9	2,2
Totale	276.141	307.044	348.583	377.073	393.488	2,1	2,6	1,6	0,9
Totale popolazione residente	2.039.827	2.133.859	2.259.637	2.332.033	2.392.055	0,9	1,2	0,6	0,5
Incidenza %	13,5	14,4	15,4	16,2	16,4				

MASCHI	2000	2005	2010	2015	2020	VAR. % MEDIE ANNUE			
						00-05	05-10	10-15	15-20
3-5	45.736	54.528	62.341	66.775	65.118	3,6	2,7	1,4	-0,5
6-10	76.503	84.339	98.115	109.028	113.242	2,0	3,1	2,1	0,8
11-13	43.392	50.139	55.574	62.530	69.062	2,9	2,1	2,4	2,0
14-18	78.980	80.520	91.296	100.506	111.472	0,4	2,5	1,9	2,1
Totale	292.657	326.138	372.118	403.331	421.955	2,2	2,7	1,6	0,9
Totale popolazione residente	1.905.579	2.017.510	2.135.932	2.223.369	2.299.659	1,1	1,1	0,8	0,7
Incidenza %	15,4	16,2	17,4	18,1	18,3				

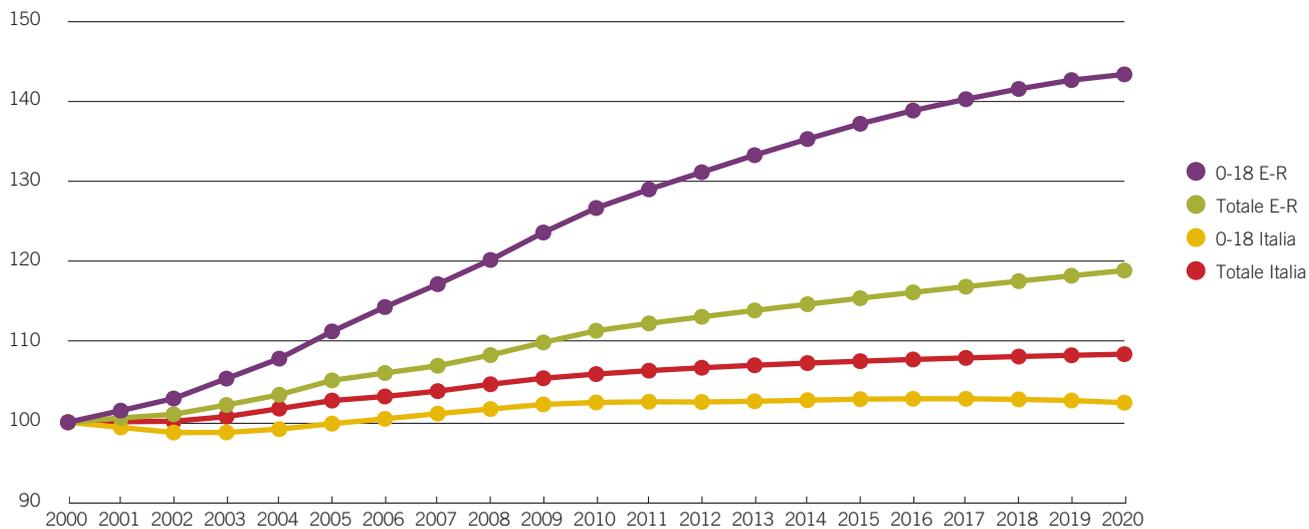
Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati ISTAT.

Grafico 10 Evoluzione della popolazione da 0 a 18 anni per classi d'età. Emilia-Romagna. Migliaia



Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati ISTAT

Grafico 11 Evoluzione della popolazione da 0 a 18 anni e della popolazione complessiva (numero indice anno 2000 = 100). Emilia-Romagna e in Italia



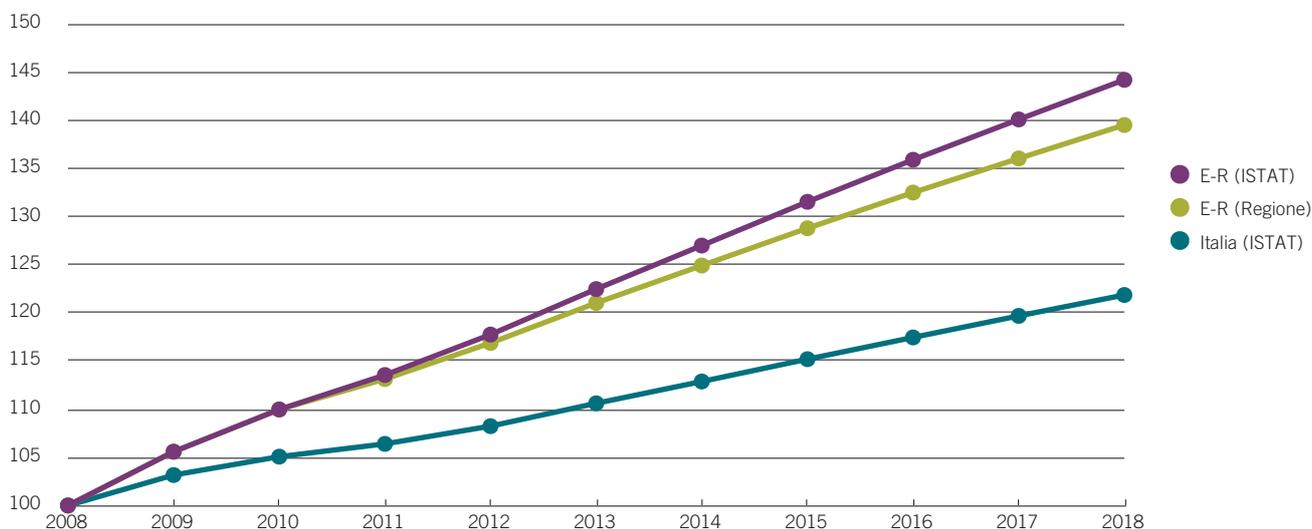
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

L'evoluzione prospettica della spesa per l'istruzione è costruita in base alle dinamiche demografiche e mantenendo costante il rapporto spesa per alunno registrato nel 2008¹⁰.

In base alle previsioni sulla popolazione dell'ISTAT, la spesa per l'istruzione in Emilia-Romagna dovrebbe essere nel 2020 circa il 45% più alta rispetto a quella del 2000, mentre la crescita è di poco più contenuta se si utilizzano le previsioni demografiche elaborate dalla Regione Emilia-Romagna¹¹.

Molto più modesto è, invece, l'aumento di spesa prospettato per l'Italia (cfr. grafico 12). Tra il 2008 e il 2018 non si registrano cambiamenti particolarmente significativi per quanto concerne la tipologia di spesa: in Emilia-Romagna la scuola elementare continua a coprire oltre il 30% della spesa per l'istruzione, mentre pesa meno il comparto dell'assistenza scolastica, trasporto e refezione che, con circa il 10% incide comunque di più di quanto registrato nella media nazionale (meno del 5%, cfr. grafico 14). L'incremento di spesa più significativo si registra per l'istruzione secondaria di primo grado, mentre il profilo di crescita è più contenuto per la scuola dell'infanzia (cfr. grafico 15).

Grafico 12 L'andamento della spesa per l'istruzione sulla base delle proiezioni demografiche elaborate dall'ISTAT e dal Servizio Statistica della Regione Emilia-Romagna (numero indice anno 2008 = 100)

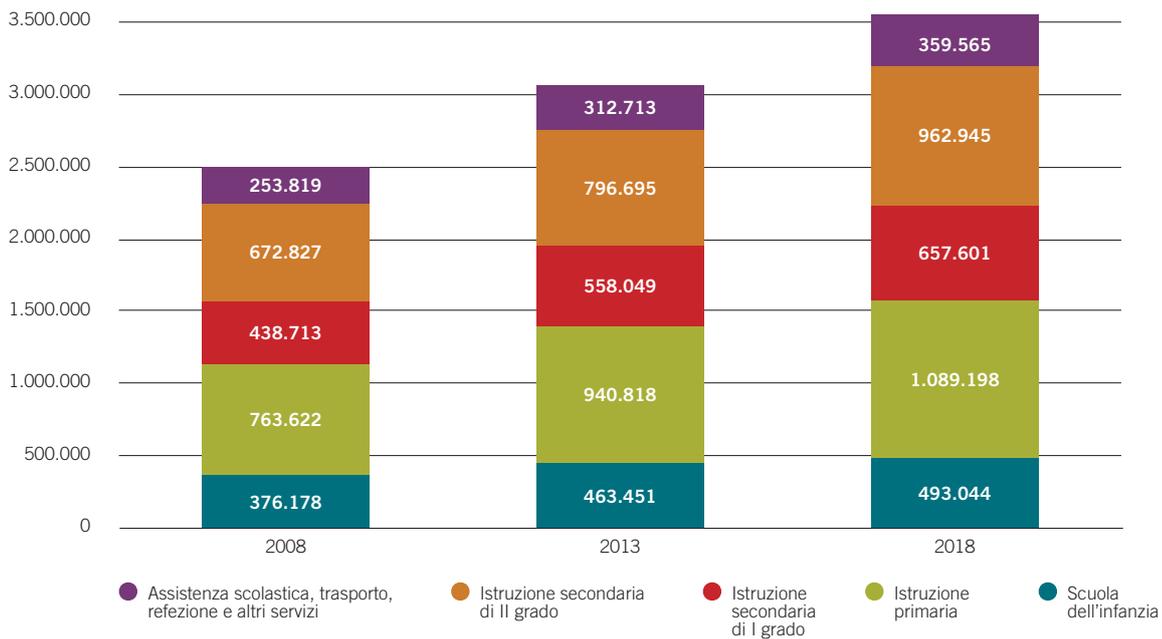


Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Regione Emilia-Romagna e DPS.

10. Trattandosi di valori nominali si è anche tenuto conto dell'inflazione attesa. La spesa utilizzata in questo paragrafo è la spesa corrente delle amministrazioni pubbliche dei CPT. La popolazione di riferimento è quella tra i 3 e i 18 anni, non essendo compresa nel comparto istruzione dei CPT la spesa erogata per gli asili nido

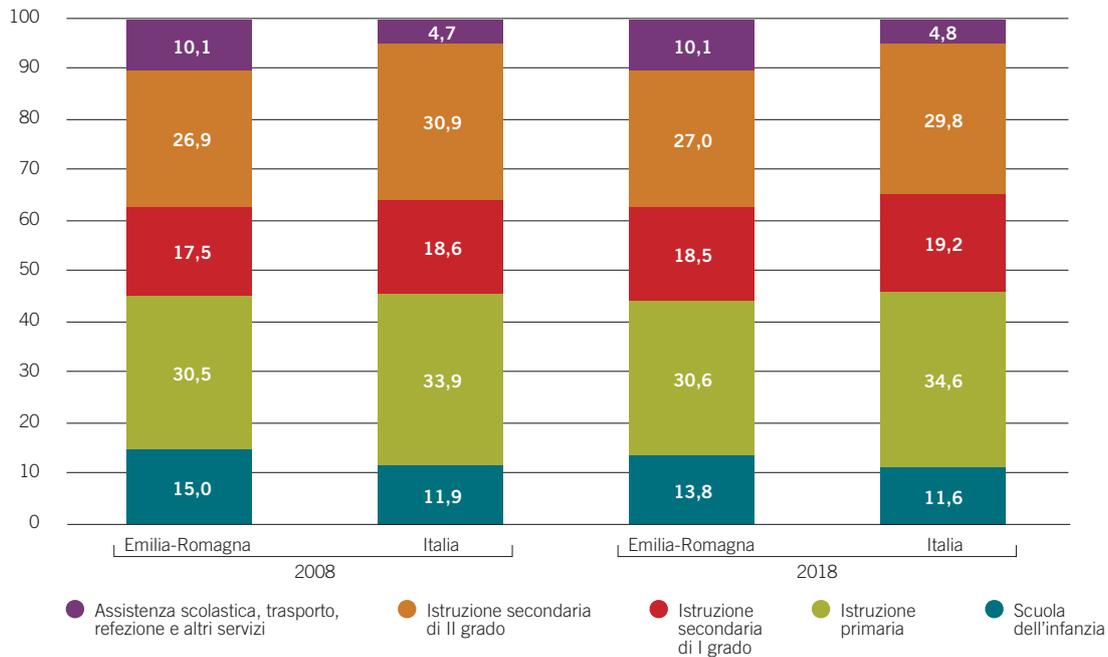
11. Cfr. Regione Emilia-Romagna, Servizio Statistica, *Proiezioni della popolazione residente 2004-2024*, scenario centrale 2007

Grafico 13 Spesa per l'istruzione sulla base delle previsioni demografiche dell'ISTAT. Emilia-Romagna. Migliaia di euro



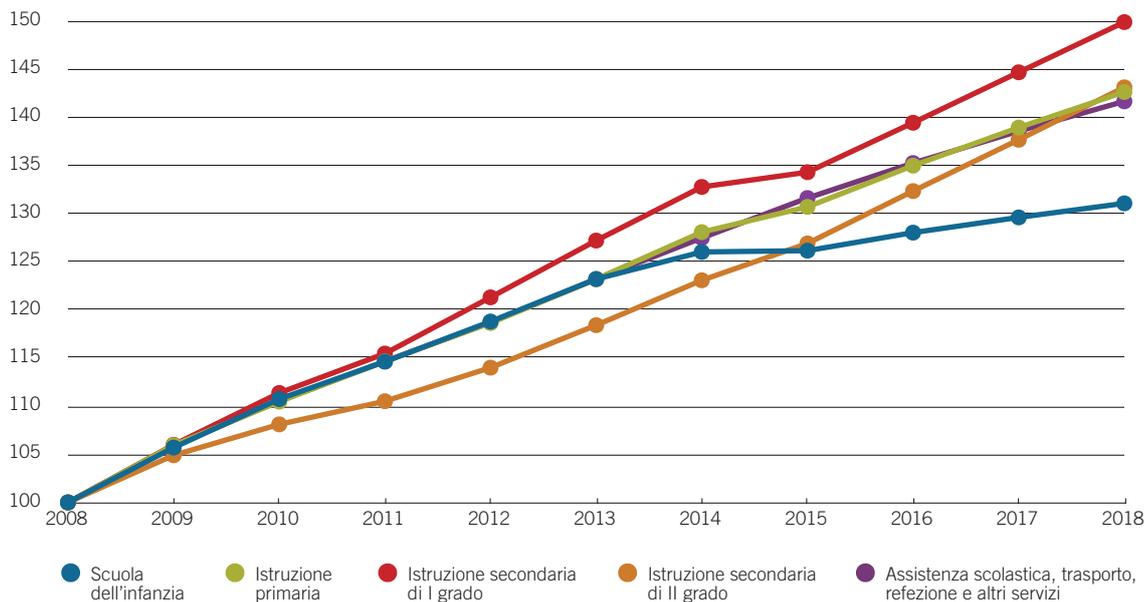
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e DPS.

Grafico 14 Spesa per l'istruzione sulla base delle previsioni demografiche dell'ISTAT. Emilia-Romagna. Composizione percentuale per tipologia di spesa



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e DPS.

Grafico 15 Andamento della spesa per l'istruzione sulla base delle previsioni demografiche dell'ISTAT. Emilia-Romagna (numero indice anno 2008 = 100)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e DPS.

6.2 La spesa statale: il funzionamento, gli interventi e gli investimenti per la scuola in Emilia-Romagna

La tabella che segue è un estratto della tabella 7 relativa al Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, allegata alla Legge di Bilancio del 2010. Le somme sono relative al bilancio di competenza e riguardano la 'missione istruzione'.

Le voci di bilancio sono connotate da tre numeri (x.uv.yz):

- il primo (x) indica la missione (nel caso specifico la missione 1- istruzione scolastica);
- il secondo (uv) indica il programma (neretto corsivo);
- il terzo (yz) indica invece il macroaggregato di spesa relativo alla somma stanziata.

Sotto ciascuna voce (Missione. Programma. MACROAGGREGATO) sono indicati i centri di responsabili della gestione delle somme stanziati. Nell'ultima colonna è indicato il valore percentuale degli importi assegnati all'Ufficio Scolastico Regionale (USR) per l'Emilia-Romagna rispetto alle risorse finanziarie complessivamente attribuite agli Uffici Scolastici Regionali per ciascun programma e macroaggregato.

Tabella 10 Estratto della tabella 7 allegata alle “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)

U.P.B.	MISSIONE. PROGRAMMA. MACROAGGREGATO CENTRO DI RESPONSABILITÀ	SOMMA IN EURO	% USR EMILIA-ROMAGNA
	1 ISTRUZIONE SCOLASTICA	44.066.350.248	
	1.1 Programmazione e coordinamento dell'istruzione	311.270.969	
1.01.01	FUNZIONAMENTO	296.332.928	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	29.265.265	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	44.224.683	
	Residuo per UUSSRR	222.842.980	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	12.323.259	5,5
1.01.02	INTERVENTI	731.436	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	731.436	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE		
	Residuo per UUSSRR	0	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna		0,0
1.01.03	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE	<<	
1.01.06	INVESTIMENTI	14.206.605	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	146.653	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	49.985	
	Residuo per UUSSRR	14.009.967	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	764.916	5,5
	1.2 Istruzione prescolastica	4.268.301.403	
1.02.01	FUNZIONAMENTO	4.267.052.740	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	316467	
	Residuo per UUSSRR	4.266.736.273	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	196.612.143	4,6
1.02.02	INTERVENTI	426.076	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	0	
	Residuo per UUSSRR	426.076	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	11.542	2,7
1.02.06	INVESTIMENTI	822.587	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	684.250	
	Residuo per UUSSRR	138.337	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	6.564	4,7

1.3 Istruzione primaria		14.283.443.216	
1.03.01	FUNZIONAMENTO	14.276.312.327	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	276.937.772	
	Residuo per UUSSRR	13.999.374.555	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	881.312.833	6,3
1.03.02	INTERVENTI	1.671.186	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	0	
	Residuo per UUSSRR	1.671.186	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	62.661	3,7
1.03.06	INVESTIMENTI	5.459.703	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	427.705	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	2.281.016	
	Residuo per UUSSRR	2.750.982	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	130.541	4,7
1.4 Istruzione secondaria di I grado		9.494.525.020	
1.04.01	FUNZIONAMENTO	9.491.323.368	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	430.166.700	
	Residuo per UUSSRR	9.061.156.668	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	525.640.763	5,8
1.04.02	INTERVENTI	1.086.888	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	0	
	Residuo per UUSSRR	1.086.888	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	52.767	4,9
1.04.06	INVESTIMENTI	2.114.764	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	1.482.360	
	Residuo per UUSSRR	632.404	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	30.009	4,7
1.5 Istruzione secondaria di II grado		15.292.814.356	
1.05.01	FUNZIONAMENTO	15.286.649.148	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	1.123.284.741	
	Residuo per UUSSRR	14.163.364.407	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	873.087.321	6,2

1.05.02	INTERVENTI	4.684.292	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	3.796.578	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	0	
	Residuo per UUSSRR	887.714	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	37.927	4,3
1.05.06	INVESTIMENTI	1.480.916	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	1.026.374	
	Residuo per UUSSRR	454.542	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	21.596	4,8
	1.8 Diritto allo studio, condizione studentesca	5.410.766	
1.08.01	FUNZIONAMENTO	4.341.213	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	4.341.213	
1.08.02	INTERVENTI	1.032.914	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	1.032.914	
1.08.03	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE		
1.08.06	INVESTIMENTI	36.639	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	36.639	
	1.9 Istituzioni scolastiche non statali	410.120.501	
1.09.02	INTERVENTI	410.120.501	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	3.541.903	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	0	
	Residuo per UUSSRR	406.578.598	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	35.015.857	8,6
	1.11 Istruzione post-secondaria, degli adulti e programmi di istruzione-formazione-lavoro	464.017	
1.11.01	FUNZIONAMENTO	412.566	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	412.566	
1.11.02	INTERVENTI	33.485	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	0	
	UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CALABRIA	33.485	
1.11.06	INVESTIMENTI	17.966	
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	17.966	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE	0	
	Residuo per UUSSRR	0	
	Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna	0	
	Totale risorse assegnate agli UUSSRR	42.142.111.577	
	Totale risorse assegnate all'USR per l'Emilia-Romagna	2.525.110.699	5,99%

6.3 Le risorse delle scuole

In un sistema centralistico in cui le scuole erano considerate terminali territoriali dello Stato, le spese per l'erogazione del servizio venivano decise in coerenza con un ordinamento che costituiva la totalità degli impegni che le stesse dovevano portare a termine nelle pur diverse realtà locali, salvo pochi interventi di sostegno alle strutture assicurati dagli enti territoriali.

La situazione attuale vede al centro le esigenze formative delle persone e quelle delle comunità, e l'autonomia della scuola nell'elaborazione dell'offerta, il che comporta non solo la gestione decentrata delle risorse, ma un allargamento delle stesse e quindi la necessità che, sulla base di 'livelli essenziali delle prestazioni', si definiscano i finanziamenti erogati dallo Stato e altri ne vengano reperiti a livello locale, sia pubblici che privati. Il sistema nazionale deve infatti garantire i diritti di cittadinanza e la qualità dei servizi pur nelle diverse realtà e più articolate soluzioni organizzative.

Si tratta dunque, da un lato, di assicurare sostegni economici adeguati da parte dello Stato per quanto riguarda l'ambito nazionale (negoziato con le Regioni e le Autonomie Locali) e la relativa crescita, con azioni perequative per le realtà più disagiate, e, dall'altro, di individuare sui territori modalità integrative che tengano conto dei rapporti tra domanda e offerta, in relazione ai rispettivi livelli di sviluppo.

A seguito dei ben noti provvedimenti governativi di contenimento della spesa al sistema scolastico, sono stati decurtati personale e finanziamenti, così come agli Enti locali è stato imposto un 'patto di stabilità' che blocca anche le disponibilità esistenti. Si ha dunque la sensazione che il proclamato federalismo fiscale di fatto costringerà i predetti enti a un'autoperequazione per mantenere gli standard di servizi erogati, ricercando nuove entrate. Tutto questo non ha solo risvolti finanziari, ma anche politici, relativi ai poteri di regioni, enti territoriali e autonomie scolastiche, a cominciare dall'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Ma le scuole, in realtà, di che mezzi finanziari dispongono e da dove provengono? Si riportano alcuni risultati emersi da una sommaria indagine effettuata nella nostra regione nell'anno scolastico 2010-2011, che tiene conto del tipo di scuola e della dislocazione. Si sa che lo Stato fornisce la dote principale, i docenti e più in generale il personale, ma non vi è dubbio che la qualità della loro prestazione dipenda molto dalle condizioni in cui si trovano a operare.

In un *istituto comprensivo di collina*, tipico del nostro paesaggio regionale, i circa 500 alunni (minimo indispensabile per mantenere l'autonomia) possono essere distribuiti in più di 10 sedi tra i diversi gradi di scuola. Sono piuttosto diffuse le pluriclassi, sia nella primaria che nella secondaria di primo grado. C'è un'offerta di tempo-scuola dilatato ovunque e i risultati sono buoni: pochi respinti a fine ciclo e non c'è dispersione. Manca un utilizzo a fini didattici dei risultati delle prove INVALSI, così come si fa riferimento alle indicazioni ministeriali per i curricoli senza introdurre particolari flessibilità o standard territoriali.

L'ultimo bilancio consuntivo è di poco più di 200.000 euro e ha registrato una diminuzione dei contributi statali e una sostanziale stabilità di quelli degli Enti locali e delle famiglie.

In un *istituto comprensivo di pianura*, alle porte di un grosso centro urbano, la popolazione oltrepassa i 1500 alunni (oltre il massimo per una singola unità scolastica), su circa 10 plessi, senza pluriclassi, con un tempo-scuola variabile. Irrilevanti sono gli insuccessi durante e al termine del ciclo e non si registrano abbandoni; manca anche qui il confronto con i dati INVALSI e non ci sono particolari interventi sul curriculum oltre a quanto indicato a livello nazionale.

Il conto ha chiuso con poco più di 500.000 euro, evidenziando un calo dei finanziamenti statali e in genere degli Enti locali. C'è stato un aumento solamente dei contributi delle famiglie.

Passando alle scuole superiori, è il *liceo* a fornire un quadro di maggiore stabilità e minore complessità; siamo oltre i 1000 alunni, con classi definite normali, distribuite al massimo in due sedi, la seconda utilizzata per far fronte all'aumento di iscrizioni, considerate un effetto del prestigio dell'istituto stesso nella società locale. Si è avuto un movimento finanziario di oltre 1.600.000 euro, sostenuto principalmente dalle famiglie e da altri sponsor. I finanziamenti pubblici, statali e provinciali, sono in calo. La percentuale di insuccessi e di dispersione è bassa e all'esame di Stato sono tutti promossi.

L'istituto tecnico (industriale) supera anch'esso i 1.000 studenti con un sistema organizzativo più complesso, non tanto per la fisiologia degli indirizzi (laboratori, ecc.), quanto per la difficoltà di contemperare i parametri di spesa per gli organici che aprono il fronte delle classi cosiddette articolate (gruppi grandi per le materie comuni e piccoli per quelle di indirizzo). La percentuale dei bocciati durante il percorso supera il 20% e la dispersione il 10%. All'esame di Stato passa la quasi totalità. Da registrare l'assenza di interventi formalizzati sul curriculum, nonostante la flessibilità prevista dall'ordinamento.

Anche qui il costo complessivo supera il milione di euro, ma tutte le fonti di finanziamento hanno il segno 'meno', tranne quelli provenienti da imprese e altre iniziative messe in atto direttamente dalla scuola.

L'istituto professionale (alberghiero) sta al di sotto dei 1.000 alunni, con un costo inferiore al milione di euro. Le entrate sono in calo per tutte le fonti istituzionali, tranne che nei contributi delle famiglie, che restano costanti. Le bocciature vanno oltre il 20% nelle classi intermedie e si aggirano attorno al 10% negli esami di qualifica triennale e al termine del quinquennio. Gli abbandoni sono poco più del 5%. Nonostante l'alto potenziale di flessibilità previsto anche per questi istituti, il cosiddetto curriculum locale o dell'autonomia non è decollato.

L'unica realtà in controtendenza risulta essere *l'istruzione artistica*, che oggi vede uniti i licei con gli istituti d'arte. Detta unione ha dato origine per la prima volta a istituzioni con oltre 1000 alunni e a una notevole complessità interna per quanto riguarda le suddette classi articolate. I bocciati superano il 10%, basso il tasso di abbandoni; agli esami di Stato tutti promossi.

Il conto consuntivo fa registrare oltre un milione di euro e interventi dello Stato e degli Enti locali in crescita; in calo quelli delle famiglie. Sarà l'effetto unione messo in atto dalla riforma? I dati sono riferiti perlopiù alla spesa corrente e anche l'intervento di eventuali sponsor va in questa direzione, mentre restano del tutto inevase le richieste di investimenti per attrezzature. Si sa che soprattutto gli istituti tecnici e professionali hanno potuto raggiungere livelli di eccellenza grazie alla presenza di laboratori e infrastrutture di supporto alla didattica. Anche nei licei e negli altri gradi di scuola è stato possibile in questi ultimi anni aumentare la dimensione laboratoriale e multimediale, ma le novità si limitano alle LIM e a qualche sparuta classe 'ipertecnologica'. Ma, si sa, proprio in questo settore nonché in quello delle tecnologie professionalizzanti le strumentazioni invecchiano e, nonostante si voglia incentivare una scuola operativa e attiva, nulla si intravede per il rinnovamento di impianti e apparecchiature, che non possono certo essere sostituiti dai pur opportuni stage aziendali.

Da questo seppur fugace sondaggio emerge che alle politiche economiche si devono accompagnare quelle scolastiche. Se le nostre scuole traggono sempre più sostegno dal territorio, allora è da decidere quale dovrà essere l'impegno diretto dello Stato e come si interverrà sul territorio stesso, a cominciare dagli strumenti di programmazione e dai criteri per la gestione del personale. Si dovrà operare un consolidamento del primo ciclo, nell'ottica degli istituti comprensivi, collegato efficacemente alle strutture per la prima infanzia, da far rientrare a loro volta tra gli impegni statali, in modo da ottimizzare tempi, processi didattici e competenze dei docenti. Bisognerà elaborare un progetto specifico per la montagna, sia per quanto riguarda l'efficacia dei modelli organizzativi rispetto agli standard di apprendimento, sia per i necessari sostegni al diritto e alla qualità dell'offerta formativa. Nel passaggio tra primo e secondo ciclo, tra istruzione e formazione professionale, occorrerà accompagnare la transizione verso il lavoro con attività di orientamento e di contrasto alla dispersione. Andrà riconsiderato in termini di equità il rapporto con i privati, a cominciare dalla gestione dei contributi delle famiglie e per far fronte alle tariffe dei servizi connessi: mense, trasporti, corredi, libri, ecc. Si dovrà valorizzare infine il potenziale delle scuole nella prospettiva dell'educazione degli adulti, sia per l'abbassamento dell'età media dei frequentanti gli attuali percorsi, sia per la presenza nei piccoli centri, sia per quanto riguarda lo sviluppo nell'istruzione terziaria (ITS), sia, più in generale, per l'attenzione che la scuola stessa deve porre alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

7.

La scuola e la riforma del Titolo V della Costituzione

7.1 Cronistoria di una riforma mai attuata

Dopo quasi dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, per quanto riguarda l'assetto delle competenze in materia di istruzione, di fatto poco o nulla è cambiato rispetto a quanto previsto dalla Legge 59/1997, definita al momento della sua approvazione *“una legge che introduceva il federalismo a Costituzione invariata”* e non ancora compiutamente attuata.

Nel frattempo ci sono state una decina di sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato, direttamente o indirettamente, controversie connesse a quanto previsto dal nuovo quadro costituzionale in materia di istruzione.

In questa situazione di immobilismo litigioso si inserisce il confronto avviato, nel dicembre del 2006 con un documento delle Regioni, per concordare, in sede di Conferenza Unificata, le modalità di attuazione del Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione. Una prima bozza di accordo, definita in sede tecnica nell'estate del 2009, è stata aggiornata su richiesta del MIUR nel luglio del 2010 ma, di fatto, i due ministeri interessati (Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero dell'Economia e delle finanze) non sembrano avere intenzione di procedere alla sottoscrizione di tale accordo.

7.2 Le novità essenziali del nuovo Titolo V

La Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre del 2001 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione” riconosce i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni come istituzioni costitutive della Repubblica, al pari dello Stato, e non più come una semplice articolazione interna, eleva le scuole al rango di autonomie costituzionalmente riconosciute e ridefinisce un nuovo assetto delle competenze in materia di istruzione.

Per quanto riguarda la *potestà legislativa*, l'art. 117 della Costituzione stabilisce: *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*. Le competenze legislative, relativamente alle materie ‘dell'istruzione’ e ‘dell'istruzione e della formazione professionale’, sono così ripartite.

Competenza legislativa esclusiva dello Stato:

- norme generali sull'istruzione;
- livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- principi fondamentali a cui si deve ispirare la legislazione concorrente.

Competenza legislativa concorrente delle Regioni:

- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Competenza legislativa esclusiva delle Regioni:

- l'istruzione e la formazione professionale.

La *potestà regolamentare* è così ripartita:

- allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni;
- alle Regioni in ogni altra materia;
- ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

La sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009 ricorda, inoltre, la *competenza esclusiva dello Stato* in materia di:

- ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117 Cost., c. 2 lett. g);
- ordinamento civile (art. 117 Cost., c. 2 lett. l) relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Per quanto riguarda le *funzioni amministrative*, l'art. 118 ne prevede l'attribuzione ai *Comuni* salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a *Province, Città metropolitane, Regioni e Stato*, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

7.3 Una prima indicazione per orientarsi nel 'complesso intreccio'

Una prima indicazione circa i contenuti riconducibili alle materie afferenti alle tre diverse competenze legislative (esclusiva dello Stato, esclusiva delle Regioni, concorrente) è contenuta nella della Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2004.

“È infatti implausibile”, recita la sentenza, *“che il legislatore costituzionale abbia voluto sottrarre funzioni già conferite nella forma di competenza delegata dall'art. 138 del D.lgs. 112 del 1998”*. Tra queste funzioni rientrano, sicuramente, quelle relative alla programmazione dell'offerta formativa e, conseguentemente, la distribuzione del personale alle scuole, riconosciuta dalla Corte come condizione per un esercizio effettivo della programmazione. Ma per esercitare tale compito, le singole Regioni si dovranno dotare *“di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari a evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche”*.

Emergono quindi tre indicazioni chiare:

- le funzioni già conferite alle Regioni con il D.lgs. 112/1998 devono considerarsi sicuramente confermate;
- per esercitare la funzione di distribuzione del personale alle scuole (o di riparto degli organici - cosa distinta dalla questione della dipendenza del personale), le Regioni si devono dotare di norme e di apparati;
- fino a quando non si realizza la condizione di cui al punto precedente, per evitare interruzioni di un servizio essenziale, lo Stato continua a provvedere alla distribuzione del personale.

7.4 Le norme generali

La citata sentenza del 2004 e altre successive indicano criteri per stabilire sia gli ambiti di intervento riconducibili alle norme generali, sia quelli afferenti alla legislazione concorrente. Ma è sicuramente la sentenza n. 200/2009 quella che definisce un quadro organico di riferimento sulle diverse competenze. Al fine di stabilire quali disposizioni rientrano nella categoria *delle norme generali sull'istruzione*, la sentenza richiama quanto già previsto dagli articoli 33 e 34 della Costituzione:

“Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative”:

- a) all'istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi;
- b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato;
- c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni;

- d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi;
- e) all'apertura delle scuole a tutti;
- f) all'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore;
- g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi;
- h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

In altri termini, secondo la sentenza, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale e unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale. La sentenza, richiamando poi la legislazione ordinaria, per l'individuazione di ulteriori ambiti afferenti alle norme generali, elenca quanto previsto dalla Legge 28 marzo 2003, n. 53 (riforma Moratti). Per necessità di sintesi, si richiamano, in particolare:

- la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime;
- la regolamentazione dell'accesso al sistema e i termini del diritto-dovere alla sua fruizione;
- la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la 'quota nazionale';
- la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;
- la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;
- la definizione generale dei 'percorsi' tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro;
- la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica;
- i principi della valutazione complessiva del sistema;
- il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro;
- i principi di formazione degli insegnanti.

La medesima sentenza aggiunge: *"inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione anche"*:

- quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche;
- quelle sull'assetto degli organi collegiali;
- quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione.

La sentenza, dopo questa elencazione, trae una prima conclusione utile anche per la valutazione di altre norme: *"Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo"*. Riferendosi inoltre alla sentenza n. 279 del 2005, ricorda che: *"le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale"*.

La Corte ha, quindi, fornito un elenco di materie e indicato criteri per stabilire quali interventi legislativi siano classificabili come "norme generali sull'istruzione". La sentenza aggiunge *"che le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato"*.

7.5 I principi fondamentali

I principi fondamentali, anch'essi di competenza esclusiva dello Stato, si distinguono dalle norme generali in quanto i primi *“fissano criteri, obiettivi, direttive o discipline, finalizzate ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, ma da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi”*.

Questo passaggio, contenuto nella sentenza n. 200/2009 della Corte, introduce una distinzione tra *“la struttura essenziale del sistema di istruzione”* definita dalle norme generali e *“gli elementi comuni relativi alle modalità di fruizione del servizio di istruzione”*, di cui i principi fondamentali definiscono criteri, obiettivi, direttive o discipline, da attuare attraverso la legislazione regionale. E, in proposito, è utile richiamare quanto contenuto nella sentenza n. 120/2005: *“La legislazione concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi del legislatore regionale”*.

7.6 I livelli essenziali delle prestazioni

Lo Stato, inoltre, ha competenza legislativa esclusiva anche nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Non vi è dubbio che tra i suddetti 'diritti civili e sociali' rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali.

7.7 Le competenze delle Regioni in materia di istruzione

Dalla richiamata sentenza n. 13/2004 della Corte costituzionale, si ricava che tra le competenze delle Regioni siano da considerare, innanzitutto, quelle previste dall'art. 138 del D.lgs. 112/1998 e quelle riconosciute dalla sentenza. In particolare, per quanto riguarda le questioni oggetto del contenzioso, è utile richiamare:

- la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istituzione e formazione professionale;
- la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui al punto precedente;
- l'attribuzione alle scuole del personale dei contingenti assegnati dallo Stato alle Regioni.

7.8 Le competenze esclusive delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale

In questa materia è indubbia la competenza esclusiva delle Regioni, ferma restando la competenza dello Stato in relazione alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Rimangono da precisare i confini del 'continente' *istruzione e formazione professionale*. La Legge 49/2007, all'art. 13, concernente *“Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica”*, indica un criterio per distinguere tra 'istruzione' e *‘istruzione e formazione profes-*

sionale: spetta allo Stato la competenza relativa ai percorsi di istruzione secondaria superiore, finalizzati al conseguimento di un diploma. Conseguentemente, sono di competenza delle Regioni i percorsi, successivi all'obbligo di istruzione, finalizzati al conseguimento di una qualifica, nonché gli altri percorsi post qualifica e post diploma non finalizzati al conseguimento di un titolo di studio del sistema di istruzione.

7.9 La bozza di accordo tra Stato e Regioni

Le Regioni, attraverso il confronto con il Governo, hanno cercato di dipanare la matassa complessa delle competenze sommarariamente richiamate. La “Bozza di accordo tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità montane”, approvata a fine luglio 2009 dalla competente commissione del coordinamento delle Regioni, mira *“alla ricomposizione delle funzioni inerenti l’istruzione e l’istruzione e formazione professionale in un quadro nel quale i poteri e gli strumenti che spettano a ciascuno dei soggetti si coordinano per realizzare il governo del sistema educativo per garantirne l’unitarietà e migliorarne la qualità”*.

Nella bozza, dopo aver richiamati gli obiettivi da perseguire, vengono individuati i capitoli dell'accordo stesso:

1. individuazione degli ambiti della funzione normativa statale;
2. conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;
3. trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie;
4. organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema educativo (con ciò intendendo il sistema composto dall'istruzione e dall'istruzione e formazione professionale);
5. sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, sulla base dei principi e dei criteri stabiliti dalle leggi n. 244/2007 e n. 133/2008.

L'articolato risulta abbastanza complesso, sia per il merito dei contenuti, sia per le procedure previste. Sulla base della più volte citata sentenza n. 200/2009 deve ritenersi, nei fatti, superata l'elencazione delle competenze legislative prevista al punto 1. Non è infatti ipotizzabile nessuna classificazione diversa da quella stabilita dalla Corte.

Nel punto 2 vengono indicati gli adempimenti, molti e impegnativi, a carico dello Stato e delle Regioni, preliminari al trasferimento delle funzioni. Rilevante è il contenuto del punto 3, in particolare per quanto riguarda le problematiche relative al personale della scuola, che conserva la dipendenza organica dallo Stato, con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e – sulla base di questa – dalla contrattazione integrativa. Per lo stesso personale è prevista la dipendenza funzionale dalle Regioni, accompagnata dall'affermazione che *“la dipendenza funzionale non dovrà comportare un doppio livello di dipendenza del personale”*.

Nei punti 4 e 5 vengono assunti impegni, rispettivamente circa la realizzazione di un sistema unitario di gestione dei dati del sistema informativo e sulla sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, secondo quanto già proposto dal *Quaderno bianco* e previsto dalla finanziaria 2008.

Per quanto riguarda i tempi, viene indicato un articolato scadenziario per i diversi adempimenti prevedendo che l'attuazione completa dell'accordo sia realizzata entro il 31 dicembre 2011.

7.10 Conclusioni

Le novità introdotte dalla Legge 59/1997 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione hanno incontrato notevoli difficoltà per la loro concreta e piena attuazione anche a causa di interpretazioni controverse.

Le sentenze della Corte costituzionale, e in modo particolare la sentenza n. 200/2009, elencano disposizioni legislative e stabiliscono criteri per individuare le materie afferenti a norme generali, livelli essenziali delle prestazioni e principi fondamentali; confermano e specificano, nel nuovo quadro di competenze definito dal nuovo Titolo V, gli ambiti di competenza delle Regioni e degli Enti locali, già attribuiti dalla legislazione ordinaria.

L'esercizio effettivo di alcune competenze da parte delle Regioni implica l'emanazione di norme e la predisposizione degli apparati necessari. L'accordo tra Stato e Regioni prevede tempi e modalità per consentire alle Regioni l'esercizio organico, efficace e coordinato di tutte le competenze a esse attribuite.

È auspicabile una rapida definizione di quanto sopra richiamato. La scuola, infatti, più che di raffinate, e a volte inutilmente complicate, dispute giuridiche, ha bisogno di efficaci scelte politiche, nazionali e locali, in grado di rispondere a problemi concreti sempre più pressanti. La Legge 42/2009 "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e decreti attuativi previsti dovrebbero contribuire a fare chiarezza non solo in termini di competenze ma anche di risorse. Le materie già affidate all'esclusiva competenza delle Regioni e finanziate in maniera insufficiente dalla Stato, risultano connotate da enormi disparità nelle prestazioni offerte e, quindi, nell'esercizio del diritto allo studio e all'istruzione da parte degli studenti. Secondo questa legge le prestazioni necessarie a garantire il diritto all'istruzione dovrebbero essere integralmente coperte, sulla base dei LEP e del costo standard; attraverso la fiscalità regionale e, ove le entrate non fossero sufficienti, attraverso il fondo nazionale di perequazione. Decisiva, per una corretta applicazione della legge, risulta essere la definizione, oltre che del costo standard, dei livelli essenziali delle prestazioni, questione affrontata in uno specifico capitolo.

8. I livelli essenziali delle prestazioni

8.1 Richiami normativi

Secondo l'art. 117 della Costituzione, comma 2, lettera m, lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in materia di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 200/2009, ha affermato che *“tra i suddetti ‘diritti civili e sociali’ rientrano anche quelli connessi al sistema dell’istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale”*.

Tra le materie per cui è prevista la definizione dei LEP rientrano anche i percorsi di istruzione e formazione, per esplicita indicazione della Legge 53/2003 (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale*). Il D.lgs. 226/2005 va oltre la semplice definizione, affermando all'art. 1: *“Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell’istruzione e della formazione professionale. (...) Lo Stato garantisce i livelli essenziali delle prestazioni del sistema educativo di istruzione e formazione”*.

In definitiva, dall'art. 117 della Costituzione, dalle conseguenti sentenze della Corte costituzionale e dalla legislazione ordinaria, si evince la competenza esclusiva dello Stato in materia di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”* sia in materia di istruzione, sia in materia di istruzione e formazione professionale, in quanto concernenti *i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

8.2 Spunti per la definizione dei LEP

Nel dibattito intorno ai LEP si confrontano posizioni diverse che, volendo schematizzare, con tutti i limiti di semplificazione che ciò comporta, possono essere così riassunte.

a) Rispetto ai contenuti:

1. i LEP devono essere parametrati agli *output*, devono quindi riferirsi ai risultati attesi, ai livelli di apprendimento o alle competenze che devono essere acquisite in uscita dai diversi gradi di istruzione;
2. i LEP riguardano essenzialmente gli *input*, cioè le condizioni necessarie all’esercizio del diritto all’istruzione.

b) Rispetto ai riferimenti normativi:

1. la determinazione dei LEP è ancora tutta da fare: i pochi riferimenti espliciti contenuti nella Legge 53/2003 e nei provvedimenti attuativi in effetti non definiscono i livelli essenziali ma gli obiettivi di apprendimento, e gli accordi sui percorsi integrati fanno riferimento agli standard minimi relativi alle competenze di base ma non alle condizioni appropriate per il raggiungimento dei traguardi indicati;
2. il sistema nazionale di istruzione, proprio per il suo impianto centralistico, è caratterizzato, almeno per le materie tradizionalmente di competenza dello Stato, da un corpo normativo che definisce un quadro omogeneo di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

La dicotomia richiamata alla lettera a) è evidentemente capziosa: non si può prescindere da una declaratoria chiara degli obiettivi di apprendimento per poter definire le condizioni materiali (in termini di strutture, servizi, attrezzature, risorse finanziarie) e le risorse professionali (figure, profili, competenze) necessarie a rendere ragionevolmente credibile il raggiungimento degli obiettivi definiti.

Per quanto riguarda le questioni poste alla lettera b), è opportuno cominciare a elencare tutte le condizioni necessarie a esercitare il diritto all’istruzione.

8.3 Le prestazioni da garantire per organizzare il processo di apprendimento

Per esercitare il diritto all'istruzione occorrono alcuni presupposti e alcune condizioni che consentano di realizzare concretamente il processo di insegnamento/apprendimento.

1. Edilizia

Occorre una scuola, intesa come edificio o edifici in cui ci siano aule e altri spazi necessari per la didattica, adeguati ai diversi ordini e gradi di istruzione (laboratori, palestre, ecc.), locali per gli uffici amministrativi, per il dirigente scolastico, per i professori, servizi igienici, ecc.

2. Arredi, attrezzature, strumenti, computer, collegamenti in rete, ecc.

I locali devono essere corredati di arredi appropriati alle diverse funzioni (banchi, cattedre e attrezzature) e devono essere predisposti i necessari collegamenti, idrici, elettrici, telefonici, intranet, internet, ecc.

3. Forniture dei servizi di elettricità, acqua, riscaldamento

Vanno predisposte e garantite le forniture dei servizi necessari al funzionamento della scuola.

4. Trasporti

Gli edifici scolastici, le diverse tipologie e i diversi indirizzi di studio devono essere distribuiti sul territorio in modo che la scuola sia raggiungibile in tempi accettabili (quanto?) dagli alunni iscritti e che siano previsti mezzi di trasporto adeguati ai diversi contesti e alle caratteristiche dei soggetti (età, tipologia di disabilità eventualmente presenti).

5. Mense

Nel caso in cui la permanenza a scuola superi un determinato numero di ore (cinque, sei?) è necessario prevedere un servizio di mensa (mensa scolastica).

6. Servizi per gli alunni con disabilità

L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità implica che per questi siano predisposte tutte le condizioni idonee a garantire l'arrivo e l'accesso a scuola (trasporto adeguato, personale di supporto).

7. Diritto-dovere all'istruzione e all'istruzione e formazione professionale

L'art. 34 della Costituzione prevede l'istruzione obbligatoria e gratuita per almeno otto anni; le norme sull'obbligo di istruzione e sul diritto-dovere elevano tale durata fino a 18 anni o al conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale di secondo livello. La sentenza della Corte costituzionale, richiamando tale articolo, ricorda che va garantito agli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi e richiama la necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

8. Programmazione e distribuzione sul territorio dell'offerta formativa

Per poter esercitare il diritto all'istruzione e per rispondere alle domande di istruzione e di istruzione e formazione professionale espresse dalle famiglie, è necessario che sia programmata e realizzata un'adeguata distribuzione territoriale dell'offerta formativa.

9. Orientamento scolastico e professionale

Al fine di sostenere le famiglie nella scelta delle diverse tipologie e indirizzi formativi, è necessario che tale scelta sia sostenuta con iniziative di orientamento scolastico e professionale tali da far emergere le aspirazioni e le attitudini degli studenti.

10. Prevenzione della dispersione scolastica e formativa

Se l'obiettivo, definito per legge, è quello richiamato dal concetto di diritto-dovere, allora è necessario predisporre tutte le condizioni e le iniziative idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di insuccesso e di abbandono scolastico-formativo.

Il compito di realizzare le condizioni e le azioni richiamate nei 10 punti precedenti, è affidato dalla normativa vigente alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Agli utenti del servizio scolastico deve essere garantito un adeguato livello di fruizione "sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta

*formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali*¹.

Gli standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale, per le materie sopra richiamate, sono, in larga misura, da definire, anche se, per alcune di esse, si possono rintracciare riferimenti nella normativa vigente. In altri termini è necessario, da un lato, procedere a una ricognizione puntuale della normativa in materia, dall'altro, provvedere, previo confronto tra i livelli istituzionali interessati, *alla definizione delle prestazioni secondo il criterio della sostenibilità e esigibilità*.

8.4 I livelli essenziali delle prestazioni come requisiti fondamentali del processo di insegnamento/apprendimento garantiti su tutto il territorio nazionale dalla normativa vigente

Le prestazioni necessarie a garantire il diritto all'istruzione sulla base di standard uniformi esigibili su tutto il territorio nazionale, relativamente alle competenze attribuite allo Stato, sono facilmente rintracciabili nella normativa vigente. Da queste norme si evincono: l'età e i requisiti per accedere ai diversi gradi di istruzione; la durata dei diversi cicli di istruzione e la loro scansione interna; il monte ore complessivo e quello delle discipline obbligatorie e tutte le altre indicazioni necessarie a garantire standard uniformi su tutto il territorio nazionale. Le indicazioni su tali livelli si possono ricavare dalla Legge 59/1997 (art. 21), dalla Legge 53/2003 e dai provvedimenti attuativi delle leggi richiamate e riguardano:

- l'età di accesso alla scuola dell'infanzia;
- l'età di accesso al percorso di istruzione obbligatorio;
- la durata della scuola dell'infanzia;
- la durata e la scansione interna del primo ciclo;
- i requisiti per il passaggio da un ciclo all'altro;
- la durata, la scansione interna del secondo ciclo e le sue articolazioni;
- la durata e le modalità di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione;
- l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula, comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;
- discipline e attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale;
- limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum;
- obiettivi generali del processo formativo;
- obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;
- gli standard relativi alla qualità del servizio;
- gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni;
- i requisiti professionali degli insegnanti e le norme relative alla formazione e al loro reclutamento;
- gli obblighi complessivi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti;
- le funzioni di valutazione del sistema scolastico.

Da altre norme nazionali derivano indicazioni relative:

- alla formazione delle classi;
- all'inserimento degli alunni disabili;
- ai criteri per l'assegnazione degli insegnanti di sostegno;
- ai requisiti per il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

1. Sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009.

Probabilmente l'elenco può essere ulteriormente arricchito e dettagliato. Emerge comunque un quadro sufficientemente articolato e tale da garantire riferimenti unitari su tutto il territorio nazionale.

8.5 I problemi aperti

Le indicazioni richiamate nel paragrafo precedente lasciano comunque margini per una notevole differenziazione delle prestazioni nei diversi territori, a causa della possibilità di organizzare un'offerta formativa differenziata in relazione alla domanda e alle risorse disponibili. Tale differenziazione riguarda, essenzialmente, la scuola dell'infanzia statale, il tempo pieno nella scuola primaria e il tempo prolungato nella scuola secondaria di I grado. In relazione a queste prestazioni, si registra una notevole disparità tra i diversi territori. L'offerta di scuola dell'infanzia vede la partecipazione dello Stato, dei Comuni e dei privati. La Legge 53/2003 ne stabilisce la generalizzazione, ma tale obiettivo non è ancora raggiunto e il servizio offerto dallo Stato varia notevolmente da una Regione all'altra. A fronte di un'offerta media statale che riguarda circa il 60% degli alunni, si registrano oscillazioni che vanno dal 32% del Veneto all'83% delle Marche. La presenza della scuola dell'infanzia non statale (comunale e privata) compensa la mancanza della scuola statale, in particolare nei territori dove è più forte la domanda delle famiglie.

Per quanto riguarda il tempo pieno nella scuola primaria, l'offerta di servizio da parte dello Stato dipende dalla domanda storica, fortemente correlata ai tassi di occupazione femminile, dalla presenza dei servizi accessori come la mensa e dai limiti nella disponibilità di organico. Le diverse percentuali di tempo pieno sul territorio nazionale oscillano tra il 4,4% del Molise e il 49,5% del Piemonte, mentre la media nazionale è pari al 29,4%. Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia e Piemonte hanno percentuali di alunni a tempo pieno comprese tra il 45% e il 50%; i valori relativi a Molise, Campania, Sicilia e Puglia si collocano tra il 4% e il 9%.

Un ragionamento analogo può essere fatto per il tempo prolungato nella scuola secondaria di I grado, anche se non emerge alcuna correlazione con i tassi di occupazione femminile. In tutti questi casi risulta problematico passare dalla spesa storica a una diversa modalità di ripartizione delle risorse in modo da *“garantire agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale”*.

8.6 A chi spettano gli oneri necessari a garantire i LEP (Legge 42/2009)

Dalle cose dette si possono intuire le difficoltà e i problemi da affrontare per la definizione dei LEP. Ulteriori problemi si presentano per individuare a quali livelli istituzionali vanno imputate le spese necessarie a garantire tali LEP.

Il diritto all'istruzione, per definizione, comporta non solo la garanzia dell'accesso, ma anche i presupposti e le condizioni che rendano ragionevolmente credibile anche la possibilità di successo. L'art. 8 della Legge 42/2009, quando affronta il problema della spesa per le materie di cui all'art.117, co. 2, lett. m, associa i costi standard a *“livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale”*. I termini *efficienza* e *appropriatezza* rimandano al rapporto tra prestazioni e risultati e a quello tra fabbisogno e offerta. I livelli essenziali devono tener conto, quindi, di questi parametri e lo Stato, oltre a provvedere alla loro definizione, dovrebbe farsene garante.

L'art. 8 citato, nella classificazione delle spese da affrontare per garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione, opera una distinzione tra la spesa in generale e le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti. L'istruzione rientra tra le materie soggette alla lettera m dell'art.117 (su cui lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni). Conseguentemente, nella classificazione delle spese delle Regioni nei tre comparti individuati dalla

Legge² (1- rientranti tra quelle di cui all'art. 117, co. 2, lettera m; 2- non comprese tra quelle di cui all'art. 117, co. 2, lettera m; 3- relative all'art. 119, co. 5), le spese per l'istruzione rientrano nella prima categoria e devono, dunque, essere finanziate sulla base del fabbisogno e costo standard come definito nell'art. 2 (e non della capacità fiscale, come previsto per le altre spese). Cioé, una volta definiti i “*livelli essenziali delle prestazioni*” per l'istruzione, si definiscono i costi standard per l'elargizione di questi livelli essenziali e, date le caratteristiche proprie di ciascuna regione (il ‘fabbisogno’), lo Stato ne garantisce il finanziamento integrale tramite la perequazione.

La Legge prevede anche un periodo intermedio (5 anni) per il passaggio dal finanziamento della spesa ‘storica’ (cioè quella attuale) a quella standard; nel periodo intermedio, la Regione può anche ricevere finanziamenti superiori a quelli standard³. Per l'istruzione, però, la Legge parla esplicitamente solo delle “*spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti*”. La dizione ‘norme vigenti’ rimanda, sostanzialmente, a quanto previsto dal D.lgs. 112/1998 relativamente a istruzione e formazione professionale. In altri termini, la normativa sul federalismo fiscale, in questa fase, non prende in considerazione le spese per le funzioni ancora di competenza dello Stato (organici, risorse trasferite alle scuole, spese a carico del Ministero per la programmazione e il coordinamento dell'istruzione).

Per quanto riguarda queste spese (circa l'80% della spesa complessiva per l'istruzione), l'art. 8 della Legge 42/2009 rimanda alle forme con cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa sull'istruzione (da definire)⁴.

In estrema sintesi, fino a che non sarà definita l'intesa tra Stato e Regioni in materia di istruzione (tentativo fatto con la “Bozza di accordo” predisposta a maggio del 2009 e aggiornata a luglio del 2010 e mai ratificata), lo Stato continuerà a esercitare competenze gestionali in materia di istruzione, in particolare in materia di organici, nel modo tradizionale. Questo non può significare che tale modo non debba essere più trasparente e partecipato e che, anche per questa spesa, non si debbano introdurre criteri condivisi al fine di superare la spesa e correlare gli organici attribuiti alle diverse regioni ai reali fabbisogni e al costo standard.

8.7 Riepilogo del quadro normativo

È opportuno, a questo punto, tracciare un breve riepilogo del quadro normativo, relativamente alla ripartizione delle principali competenze e degli oneri.

8.7.1 Le competenze

Lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di *norme generali sull'istruzione* (art. 117 Cost., c. 2 lett. n) di *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (art. 117 Cost., c. 2 lett. m); di *principi fondamentali a cui si deve ispirare la legislazione concorrente* (art. 117 Cost., c. 3). Le Regioni hanno competenza legislativa concorrente in materia di istruzione e competenza legislativa in materia di istruzione e formazione professionale.

-
2. Art. 8 Legge 42/2009, comma 1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle Regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:
 - 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
 - 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);
 - 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16.
 3. M. Bordignon, A. Fontana, *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale* - FGA Working paper n. 34, luglio 2010.
 4. Art. 8 Legge 42/2009, comma 2. Nelle forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

8.7.2 Le risorse

I decreti attuativi dell'art. 8 della Legge 42/98 devono definire:

- le modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;
- le modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono *finanziate con il gettito*, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

8.7.3 Le funzioni da finanziare

- Secondo la Legge 42/2009, art. 8, nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti;
- In futuro, nelle forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

8.8 Un tentativo di individuare la ripartizione delle responsabilità in ordine ai LEP

L'intreccio tra competenze legislative e funzioni amministrative rendono particolarmente complesso il compito di definire non solo i livelli essenziali delle prestazioni, ma anche chi e in quale modo deve assicurare le risorse necessarie a garantire, in modo appropriato al fabbisogno, il diritto all'istruzione e all'istruzione e formazione professionale. Sulla base di quanto detto e della ripartizione delle funzioni definita dal D.lgs. 112/1998, si possono individuare le prestazioni standard che caratterizzano l'esercizio del diritto allo studio e i livelli istituzionali che sono chiamate a garantirle.

8.8.1 Competenze dei Comuni (per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I grado)

- Trasporti;
- mense;
- edilizia per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado;
- interventi integrati di orientamento;
- azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- interventi perequativi;
- interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute;
- piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche.

8.8.2 Competenze delle Province (per l'istruzione secondaria superiore)

- Edilizia per la scuola secondaria di II grado;
- interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- educazione degli adulti;
- azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- interventi perequativi;
- interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.

8.8.3 Competenze delle Regioni

- Istruzione e formazione professionale;
- programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione;
- distribuzione delle risorse umane e finanziarie alle scuole in attuazione della programmazione;
- suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- determinazione del calendario scolastico;
- contributi alle scuole non statali;
- iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

8.8.4 Competenze dello Stato

Allo Stato, oltre alle competenze legislative già richiamate nei paragrafi 4 e 7, spetta il compito di definire i criteri generali per l'organizzazione dei percorsi formativi finalizzati all'educazione permanente degli adulti, anche a distanza, da attuare nel sistema integrato di istruzione, formazione, lavoro, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali ed, inoltre, la competenza in materia di disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Per quanto riguarda le risorse, allo Stato spetta:

- La definizione e la ripartizione tra le Regioni (oggi tramite gli Uffici Scolastici Regionali) delle risorse umane (dirigenti scolastici, docenti, personale ATA) necessarie e garantire quanto previsto dalle norme generali;
- la definizione e la ripartizione tra le Regioni (oggi tramite gli Uffici Scolastici Regionali) delle risorse finanziarie da ripartire tra le scuole secondo quanto previsto dalle norme e dai contratti;
- le spese per la programmazione e l'esercizio delle funzioni sopra richiamate.

8.9 La questione del personale

La sentenza della Corte costituzionale n. 13/2004 ha riconosciuto alle Regioni la competenza in materia di *ripartizione* del personale alle scuole a condizione che esse si dotino di norme e di apparati idonei, mentre la sentenza n. 200/2009 della stessa Corte ha richiamato la competenza dello Stato in materia di disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

Dalla normativa richiamata e dalle sentenze citate, si evince che la spesa del personale rimane a carico dello Stato, fino all'intesa prevista dall'art. 8, e successivamente si provvederà nelle forme con cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa.

Il rapporto di lavoro del personale rimane regolato dal contratto collettivo nazionale (disciplina privatistica), ma la distribuzione di tale personale tra le scuole è di competenza delle Regioni, purché queste si dotino di norme e apparati idonei (l'individuazione e il trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio di tali funzioni rappresenta una delle parti centrali della "Bozza di accordo" citata).

La Corte costituzionale ha riconosciuto che la distribuzione del personale è strettamente connessa e funzionale all'esercizio delle competenze in materia di programmazione dell'offerta formativa. È perciò necessario individuare una soluzione che consenta di uscire dall'attuale situazione di stallo in cui le funzioni riconosciute non possono essere esercitate per la mancanza di un'intesa tra le parti (Stato e Regioni). Considerando che la parte più rilevante della spesa per l'istruzione è rappresentata da quella statale per il personale e che le risorse umane hanno un ruolo decisivo per la qualità dell'istruzione, nell'immediato è fondamentale che nel confronto tra le Regioni e il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca vengano definiti i criteri per l'individuazione del fabbisogno di personale e per il conseguente riparto tra le Regioni. Anche su questa materia è necessario passare dalla spesa storica a criteri trasparenti in grado di tener conto del costo standard e del fabbisogno delle diverse regioni.

Un percorso di riequilibrio delle attuali dotazioni organiche, oltre che complesso e laborioso, è urgente perché richiede un certo tempo. Le classi iniziali di ciascun percorso di istruzione proseguono secondo l'ordinamento vigente al momento della loro formazione (orari e cattedre) fino alla conclusione del corso; conseguentemente, nuovi criteri di determinazione degli organici richiedono 5 anni per la loro piena attuazione.

Alcuni dati presentati nel Report sono ricavati dai cinque Rapporti sul sistema educativo dell'Emilia-Romagna, realizzati da Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, IRRE E-R, e pubblicati negli anni dal 2004 al 2008.

Si fa presente che le fonti da cui sono tratti i dati sono diverse; ciò comporta in alcuni casi qualche differenza nei valori, ma non negli andamenti generali del fenomeno. In particolare, i dati relativi al personale ATA mostrano valori diversi anche in funzione delle varie modalità di conteggio, in presenza di affidamento in appalto di servizi di pulizia a ditte esterne.

Si segnala inoltre che in alcune pubblicazioni MIUR non sono presenti i dati relativi alla Valle d'Aosta e alle Province autonome di Trento e Bolzano.



ASSESSORATO SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE
UNIVERSITÀ E RICERCA, LAVORO