

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 4

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998

Trasmesse alla Presidenza il 24 giugno 1999

VOLUME IV

PAGINA BIANCA

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- Decisione
- VOLUME I Premessa alla relazione; Andamenti e tendenze della finanza pubblica; Bilancio e ordinamento contabile; Legislazione di spesa e mezzi di copertura; Il bilancio dello Stato: risultati del 1998; Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali; Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.
- VOLUME II Conto generale del patrimonio; Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati; Finanza locale; Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio. Tabelle statistiche.
- VOLUME III Ministeri
- Tomo I* *Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:*
Presidenza del Consiglio dei ministri; Ministero di grazia e giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
- Ministeri finanziari:*
Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica; Ministero delle finanze.
- Tomo II* *Politica sociale:*
Ministero della pubblica istruzione; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità; Ministero dell'università e della ricerca scientifica.
- Settori produttivi:*
Ministero delle comunicazioni; Ministero per le politiche agricole, Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero.
- Assetto del territorio:*
Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero per i beni e le attività culturali; Ministero dell'ambiente.

VOLUME IV Scuola elementare: profili finanziari statali.

VOLUME V *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale:*

Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento.

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998**

PAGINA BIANCA

INDICE**SCUOLA ELEMENTARE: PROFILI FINANZIARI STATALI**

Premessa	<i>Pag.</i>	10
1. Il quadro normativo di riferimento	»	10
2. La metodologia dell'indagine	»	13
3. Indicatori finanziari	»	14
4. Indicatori di struttura	»	17
5. Le scuole dipendenti dalle istituzioni scolastiche	»	27
6. Classi	»	33
7. Distribuzione delle classi/sezioni nell'unità scolastica	»	38
8. Alunni	»	42
9. Alunni in rapporto alle istituzioni scolastiche e alle classi	»	47
10. Docenti	»	52
11. Indicatori di attuazione dell'ordinamento	»	61
12. Indicatori di risultato	»	70
13. Valutazioni di sintesi e conclusioni	»	74
Appendice	»	77

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Profili finanziari statali

Sommario: Premessa.

1. Il quadro normativo di riferimento: 1.1 *Le disposizioni normative collegate alla legge finanziaria per il 1997*; 1.2 *Le iniziative dell'Amministrazione e le norme di decentramento*
2. La metodologia dell'indagine: 2.1 *Le relazioni dei Provveditori*; 2.2 *Ampliamento del campo di rilevazione e di esame*; 2.3 *La verifica degli obiettivi di piano*
3. Indicatori finanziari: 3.1 *Metodologia applicata*; 3.2 *Risultanze complessive*: 3.2.1 *La scuola elementare*; 3.2.2 *Scuola materna statale*; 3.2.3 *Scuola secondaria di I grado*; 3.2.4 *Scuola di base*.
4. Indicatori di struttura: 4.1. *Metodologia applicata*; 4.2. *Le istituzioni scolastiche*: 4.2.1 *Circoli didattici*; 4.2.2 *Scuole materne statali nei Circoli didattici*; 4.2.3 *Scuole secondarie di I grado*; 4.2.4 *Istituti comprensivi*.
5. Le Scuole dipendenti dalle istituzioni scolastiche: 5.1 *Plessi di scuola elementare*: 5.1.1 *Criteri per la riduzione dei plessi*; 5.1.2 *Plessi di montagna*; 5.1.3 *Riduzione dei plessi*; 5.2 *Scuole materne statali*: 5.2.1 *Presenza di scuole materne statali*; 5.2.2 *Scuole materne in territori di montagna*; 5.3 *Sezioni staccate di scuole medie*: 5.3.1 *Soppressione di sezione staccate*; 5.3.2 *Scuole di montagna*.
6. Classi: 6.1 *Classi di scuola elementare*: 6.1.1 *Criteri di formazione delle classi*; 6.1.2 *Costituzione delle classi nell'anno scolastico 1997/1998*; 6.1.3 *Le classi nel triennio*; 6.2 *Sezioni di scuola materna statale*: 6.2.1 *Criteri e parametri per la formazione delle sezioni*; 6.2.2 *Costituzione delle sezioni nell'anno scolastico 1997/1998*; 6.2.3 *Distribuzione delle sezioni di materna sul territorio*; 6.3 *Classi di scuola media*: 6.3.1 *Criteri e parametri per la formazione delle classi*; 6.3.2 *Costituzione delle classi nell'anno scolastico 1997/1998*.
7. Distribuzione delle classi/sezioni nell'unità scolastica: 7.1 *Classi nei plessi di scuola elementare*: 7.1.1 *Media di classi per plesso*; 7.1.2 *Plessi per fasce di classi nel triennio 1995/1997*; 7.1.3 *Situazione dei plessi per fasce di classi nell'anno scolastico 1997/1998*; 7.2 *Sezioni nelle scuole materne statali*: 7.2.1 *Situazione delle scuole per fasce di sezioni nell'anno scolastico 1997/1998*; 7.3 *Classi nelle scuole medie*: 7.3.1. *Situazione delle Scuole per fasce di classi nell'anno scolastico 1997/1998*.

8. Alunni: *8.1 Alunni di scuola elementare:* 8.1.1 Alunni nel triennio 95/96-97/98; 8.1.2 Alunni portatori di handicap; *8.2 Alunni di scuola materna statale:* 8.2.1 I bambini nelle scuole materne statali nell'anno scolastico 97/98; 8.2.2 Bambini portatori di handicap; *8.3 Alunni di scuola secondaria di I grado:* 8.3.1 Situazione di scuola media nell'anno scolastico 97/98; 8.3.2 Alunni portatori di handicap.

9. Alunni in rapporto alle istituzioni scolastiche e alle classi: *9.1 Rapporti alunni-circolo didattico;* *9.2 Rapporti alunni-scuole medie;* *9.3 Rapporti alunni-classi di scuola elementare;* *9.4 Rapporti alunni-sezioni di materna;* *9.5 Rapporti alunni-classi di scuola media*

10. Docenti: *10.1 Docenti di scuola elementare:* 10.1.1 Docenti dell'organico funzionale di circolo; 10.1.2 Situazione docenti anno scolastico 97/98; 10.1.3 Docenti non di ruolo; 10.1.4 Mobilità dei docenti; 10.1.5 Rapporti Alunni/Docenti; *10.2 Docenti di scuola materna:* 10.2.1 Docenti non di ruolo; 10.2.2 Rapporto bambini-docenti; *10.3 Docenti di scuola secondaria di primo grado:* 10.3.1 Docenti non di ruolo; 10.3.2 Rapporto alunni-docenti; *10.4 Situazione docenti a confronto.*

11. Indicatori di attuazione dell'ordinamento: *11.1 Organizzazione delle classi:* 11.1.1 Classi a modulo; *11.2 Classi a tempo pieno:* 11.2.1 Alunni nelle classi a tempo pieno; 11.2.2 Alunni per anno di corso nelle classi a tempo pieno; *11.3 Classi a vecchio ordinamento:* 11.3.1 Alunni su classi a vecchio ordinamento; *11.4 I servizi:* 11.4.1 La mensa; *11.5 I trasporti:* *11.6 L'insegnamento della lingua straniera:* 11.6.1 Stato di attuazione; 11.6.2 Docenti specialisti e docenti specializzati.

12. Indicatori di risultato: *12.1 Indici numerici;* *12.2 Il tasso di promozioni nel secondo e terzo anno della scuola media inferiore;* *12.3 Portatori di handicap negli anni di corso;* *12.4 Il tasso di dispersione scolastica secondo un'indagine campionaria nelle scuole elementari, medie di I e di II grado;* *12.5 Il tasso di scolarizzazione per età e titolo di studio.*

13. Valutazioni di sintesi e conclusioni.

Premessa.

Come per i precedenti anni, anche per l'anno scolastico 1997-1998 sulla gestione dell'ordinamento della scuola elementare, oltre alle specifiche norme di settore, hanno influito le disposizioni finanziarie contenute nel collegato alla legge finanziaria 1997, che hanno previsto la rideterminazione degli organici del personale in relazione agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, sulla base dei piani di razionalizzazione della rete scolastica, così come previsto dal testo unico sulla scuola.

Conseguentemente il settore primario ha sviluppato la propria azione secondo due percorsi normativi di riferimento: il primo, di carattere generale e comune a tutti gli ordini di scuola, disposto dalle norme finanziarie; il secondo, di carattere specifico, indicato dalle apposite norme contenute nel testo unico della scuola e dalla normativa secondaria di applicazione.

1. Il quadro normativo di riferimento.

Il quadro normativo di riferimento, ulteriormente arricchito da nuove disposizioni che rendono la materia in esame molto articolata e correlata, risulta sempre più orientato verso la

riforma e l'innovazione con l'obiettivo finale, non esclusivo, dell'autonomia scolastica. (decreti legislativi nn. 433-434 del 24 luglio 1996).

1.1 Le disposizioni normative collegate alla legge finanziaria per il 1997.

Come per i precedenti anni, le norme correlate alla legge finanziaria dispongono interventi anche nel settore scolastico per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica. Le norme delineano le finalità generali e affidano direttamente al Ministero della Pubblica istruzione, o al concerto di Ministeri preposti, il compito di definire il piano con riferimento ai singoli settori di istruzione e con individuazione degli interventi attuativi assegnati a ciascun Ufficio scolastico provinciale.

In particolare l'art. 1, comma 70 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, al fine di garantire maggiore efficacia alla spesa per l'istruzione pubblica, ha previsto la delega all'Amministrazione scolastica per la riorganizzazione graduale della rete di scuole con previsione di riduzione del numero massimo di alunni per classe e di estensione sull'intero territorio nazionale degli istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, già previsti sui soli territori montani, ai sensi della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

Per effetto della legge n. 662 del 1996 il Ministero della Pubblica istruzione ha avuto la responsabilità di definire i criteri e parametri di attuazione, in base ai quali sono stati predisposti i piani di aggregazione, fusione e soppressione di scuole e istituti di ogni ordine e grado, nonché di chiusura di plessi di elementare e di classi sottodimensionati.

In esecuzione del dettato legislativo, il Ministero della Pubblica istruzione, di concerto con altri ministeri preposti, ha pertanto proceduto in data 15 marzo 1997 alla emanazione dei decreti interministeriali nn. 176, 177 e 178, riguardanti rispettivamente la riorganizzazione della rete scolastica, la formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado e la determinazione degli organici del personale docente e A.T.A.

Tali provvedimenti sono altresì risultati integrativi del decreto interministeriale 18 giugno 1996, n. 236 che disponeva interventi di razionalizzazione della rete scolastica per il biennio 96-97 e 97-98, con efficacia pertanto sull'anno scolastico di riferimento.

Una novità di rilievo compresa nel collegato alla Finanziaria 1997 (legge n. 662 del 1996) al comma 72 dell'art. 1 è stata l'introduzione nella scuola elementare, a decorrere dall'anno scolastico 97/98, dell'organico funzionale di circolo finalizzato ad un uso flessibile delle risorse professionali e ad una organizzazione dell'attività didattica più rispondente alle esigenze dei progetti educativi della scuola.

1.2 Le iniziative dell'Amministrazione e le norme di decentramento.

Allo specifico dettato normativo della legge finanziaria per l'esercizio 1997 ha fatto seguito il provvedimento della Direzione generale dell'istruzione elementare del 3 aprile 1997 che ha fornito le prime istruzioni in materia di organico funzionale di circolo, in attesa di completarne l'attuazione con apposite norme contrattuali sulla mobilità dei docenti.

Di rilevante interesse, se pur con effetti applicativi prevedibili per gli anni scolastici successivi a quello di riferimento, è stata la legge 15 marzo 1997, n. 59 di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

All'art. 21 di tale norma di riforma dello Stato è stata prevista la definizione di criteri generali e norme-quadro per l'attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'ambito di un ampio processo di riorganizzazione dell'intero sistema scolastico, con conseguente determinazione di normativa secondaria di applicazione, che nel corso dell'anno scolastico 1997/1998 si è concretizzata in iniziative dirette all'introduzione della

sperimentazione e al finanziamento degli interventi finalizzati all'ampliamento e arricchimento dell'offerta formativa.

La sperimentazione dell'autonomia scolastica è stata prevista con decreto ministeriale n. 251 del 29 maggio 1998. Per quanto riguarda più direttamente l'organizzazione didattica nella scuola elementare è stata prevista l'organizzazione flessibile dei moduli, accogliendo in tal senso la raccomandazione della Risoluzione della VII Commissione della Camera dei Deputati del 29 maggio 1997.

La Corte con deliberazione n. 43 del 27 maggio 1999 ha ricusato il visto al D.P.R. dell'8 marzo 1999 con il quale è stato emanato un regolamento in materia di istituzioni scolastiche a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59: in particolare, la Corte ha rilevato che la normativa contenuta nel predetto regolamento ministeriale, dettata al fine di dare una "sperimentazione didattica" ai sensi degli articoli 276 e seguenti del dlgs n. 279 del 1994, non appare compatibile con il sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche delineate dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997 (commi 7, 8, 9 e 10).

Il sostegno finanziario della sperimentazione di autonomia è stato garantito dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440 che ha istituito il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. A questa legge ha fatto seguito la direttiva 29 maggio 1998 n. 252 che ha fissato i criteri per l'utilizzazione di tali risorse finanziarie. Anche in questo caso, però, gli effetti di tale intervento normativo si avranno a decorrere dall'anno scolastico 1998/1999, ma le azioni preparatorie hanno dato impulso negli atteggiamenti e negli interventi di programmazione delle scuole.

Sempre in attuazione della citata legge n. 59 del 1997 sono stati approvati due importanti decreti legislativi: il d.lgs. 6 marzo 1998 n. 59 sulla dirigenza scolastica (in attuazione del comma 16 dell'art. 21) e il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, comprensivo di nuove funzioni sull'istruzione, trasferite dallo Stato (Amministrazione scolastica) agli Enti locali.

L'anno scolastico 97/98 ha rappresentato un momento cruciale di definizione e attuazione delle riforme del sistema d'istruzione: quasi un anno ponte verso l'avvio operativo dell'innovazione che entro il 2000 dovrebbe trovare piena attuazione. In questo quadro di forte innovazione istituzionale e legislativa, la scuola elementare ha continuato ad essere interessata da ulteriori azioni amministrative di completamento e consolidamento dell'ordinamento introdotto dalla legge n. 148 del 1990, all'interno del nuovo quadro di innovazione.

Va considerata in tal senso la circolare ministeriale n. 478 del 4 agosto 1997 "*Progetto lingua straniera nella scuola elementare - Linee indicative per l'anno scolastico 1997-1998*" che ha fornito in materia ulteriori rinforzi e criteri d'attuazione per la generalizzazione della seconda lingua nel settore primario.

Con finalità di orientamento, assistenza e organizzazione sono state altresì emanate le circolari ministeriali n. 454 del 28 luglio 1997, n. 496 dell'8 agosto 1997 e n. 613 del 30 settembre 1997 per gli Istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, anche in esecuzione della previsione di una loro più ampia diffusione sul territorio nazionale, come definito dalla legge n. 662 del 1996 di collegato alla Finanziaria 1997.

A consolidamento e generalizzazione del piano di sviluppo per le tecnologie didattiche, il Ministero della Pubblica istruzione con circolare 24 aprile 1997, n. 282 ha lanciato il programma di sviluppo per il 1997-2000, prevedendo significativi interventi finanziari (998,9 miliardi) nella scuola dell'obbligo per l'acquisto di dotazione hardware e software, nonché per la formazione del personale docente (progetto 1a e 1b). All'interno del piano 1997-2000 di sviluppo delle tecnologie didattiche nella scuola, la circolare ministeriale n. 908 del 23

dicembre 1997 ha previsto progetti speciali finalizzati che nella scuola elementare si sono tradotte in linee di orientamento e finanziamenti per l'insegnamento della lingua straniera mediante l'impiego di software specifici.

2. La metodologia dell'indagine.

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

2.1 Le relazioni dei Provveditori.

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

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

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

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

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

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

2.2 Ampliamento del campo di rilevazione e di esame.

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

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

Il rapporto con la scuola media, oltre che dalle ragioni di carattere generale sopra richiamate, è motivato anche da diffuse esperienze sul territorio di istituti comprensivi di

scuola materna, elementare e media; esperienze destinate ad aumentare decisamente per effetto degli interventi di dimensionamento per l'autonomia e per la previsione di riforma dei cicli.

2.3 La verifica degli obiettivi di piano.

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

In particolare, all'interno della relazione, viene dato adeguato spazio all'esame dei piani di razionalizzazione previsti dal decreto interministeriale n. 236 del 1996 (per la quota prevista per il 1997) e dai decreti interministeriali nn. 176, 177 e 178 del 1997.

3. Gli indicatori finanziari.

3.1 Metodologia applicata.

Nel presente paragrafo vengono qui esposti, secondo la classificazione per funzioni obiettivo incrociate con le categorie economiche, i dati relativi agli oneri sostenuti per il 1998, distintamente per l'amministrazione scolastica periferica e per i competenti Servizi o Uffici generali per la gestione dei diversi ordini di istruzione; gli elementi di seguito descritti sono stati forniti dalla stessa Amministrazione a seguito di specifica richiesta della Corte.

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

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

Sono state, pertanto, rilevate e vengono riportate nelle allegate tabelle, distinte per provincia, alcune componenti essenziali descrittive e riassuntive dell'intera spesa relativa alla gestione della scuola elementare che possono così descriversi:

a) personale a tempo indeterminato, comprensivo del personale direttivo, docente e non docente delle scuole, nonché del personale amministrativo dell'Amministrazione destinato in prevalenza a tale gestione; inoltre vengono riportati i circoli vacanti per provincia con indicazione delle spese sostenute per indennità di reggenza a favore del personale direttivo (Tavola 1);

b) personale a tempo determinato, comprendente il personale con contratto stipulato dal Capo di istituto, quello con contratto stipulato dal Provveditore fino al termine dell'anno scolastico, nonché gli insegnanti di religione cattolica (Tavola 2);

c) funzionamento delle strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche, comprendente i contributi assegnati ai Provveditorati destinati alla predetta finalità (Tavola 3 e 3bis);

d) formazione ed aggiornamento del personale docente, comprensivo degli oneri per corsi, seminari con relativi supporti di documentazione (Tavola 4);

e) supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, comprendente stipendi, trattamenti economici accessori e di missione degli ispettori tecnici periferici (costo medio) (Tavola 5).

Sono stati, inoltre, individuati alcuni indicatori di spesa, idonei a supportare valutazioni sui profili finanziari della gestione dell'ordinamento:

- 1) il costo medio annuo statale per alunno, disaggregato a livello provinciale, ottenuto dividendo la spesa complessiva statale per il numero degli alunni (Tavola 6);
- 2) la spesa media statale complessiva per docente (Tavola 7);
- 3) la spesa media statale per docente relativa all'aggiornamento;
- 4) la spesa statale per la formazione rispetto al numero degli insegnanti formati (Tavola 8);
- 5) la spesa statale per la formazione della lingua straniera rispetto al numero dei docenti formati nella lingua straniera.

Con riferimento alla scuola materna ed alla scuola secondaria di primo grado vengono esposti in appositi prospetti (Tavole 9 e 10) i dati relativi agli alunni, alle spese sostenute negli uffici centrali e nelle strutture periferiche nell'anno scolastico 1998/99.

Anche per tali ordini di istruzione vengono individuati i seguenti indicatori di spesa:

- 1) il costo medio annuo statale per alunno, disaggregato a livello provinciale, ottenuto dividendo la spesa complessiva statale per il numero degli alunni (Tavola 11);
- 2) la spesa media statale complessiva per docente.

3.2 Risultanze complessive.

3.2.1 La scuola elementare.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola elementare è risultata pari a 15.708 miliardi; la parte preponderante è quella riferita al personale a tempo indeterminato, pari a 14.863 miliardi (94% della spesa complessiva); su di essa hanno confluito principalmente gli oneri per 13.426 miliardi per il pagamento degli stipendi per i 249.761 (262.754 nel 1997 e 256.597 nel 1996) insegnanti di ruolo.

In misura minore hanno inciso le spese per le 17.729 unità di personale di segreteria (19.129 unità nel 1997 e 18.920 unità nel 1996), stimate in lire 853 miliardi (885 miliardi nel 1997), e quelle per i 4.173 (4.427 nel 1997 e 4.133 nel 1996) direttori didattici, pari a lire 380 miliardi (402 miliardi nel 1997).

Passando all'esame degli indicatori finanziari dai dati riferiti all'esercizio 1998 si hanno i seguenti risultati:

- 1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (2.268.761 unità), è risultato pari a 6,9 milioni (6,1 milioni nel 1997).
- 2) la spesa media statale complessiva per docente è stata di 62,9 milioni (51,3 milioni nel 1997) (15.708 miliardi/n. 249.761 docenti);
- 3) la spesa statale per la formazione rispetto al numero degli insegnanti formati è stata di 159.049 per docente (138.820 nel 1997) (lire 1.519.245.000/n. 9.552 docenti formati);
- 4) la spesa statale per la formazione della lingua straniera rispetto al numero dei docenti formati, riferiti alle province per le quali i dati sono completi, è stata di lire 538.700 per docente (485.843 nel 1997) (lire 8.566 milioni/n. 15.902 docenti formati nella lingua straniera).

3.2.2 Scuola materna statale.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola materna è risultata pari a 4.311 miliardi, la parte preponderante è quella riferita al personale a tempo indeterminato, pari a 4.163 miliardi (96,5% della spesa complessiva); su di essa hanno confluato principalmente gli oneri per il pagamento degli stipendi per i 79.253 insegnanti di ruolo e 148 miliardi per il personale a tempo determinato.

Per quanto riguarda le spese di funzionamento, complessivamente pari a 1.347 miliardi, 1.331 miliardi sono riferiti alle strutture periferiche e 16 miliardi all'Amministrazione centrale.

Passando all'esame degli indicatori finanziari desunti dai dati riferiti all'esercizio 1998 si hanno i seguenti risultati:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (917.205 unità), è risultato pari a 1,4 milioni.

2) la spesa media statale complessiva per docente è stata di 51,8 milioni (4.106 miliardi/n.79.253 docenti).

3.2.3 Scuola secondaria di primo grado.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola secondaria di primo grado è risultata pari a 13.887 miliardi, la parte preponderante è quella riferita al personale a tempo indeterminato, pari a 13.105 miliardi (94,3% della spesa complessiva); su di essa hanno confluato principalmente gli oneri per 10.803 miliardi per il pagamento degli stipendi per i 171.978 insegnanti di ruolo e 781 miliardi per il personale a tempo determinato.

Passando all'esame degli indicatori finanziari desunti dai dati riferiti all'esercizio 1998 si hanno i seguenti risultati:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (1.683.460), è risultato pari a 8,2 milioni.

2) la spesa media statale complessiva per docente è stata di 80,7 milioni (13.887 miliardi/n. 171.978 docenti).

3.2.4 La scuola di base.

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

Vengono, pertanto, esposti i dati relativi alla spesa complessiva sostenuta nel 1998 per la scuola di base, ricavata dalla sommatoria delle corrispondenti voci per i tre ordini di scuole.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola di base è risultata pari a 33.906 miliardi: la parte preponderante è quella riferita al personale a tempo indeterminato, pari a 32.131 miliardi, di cui 28.336 miliardi per il pagamento degli stipendi per i 500.992 insegnanti di ruolo.

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari le risultanze dell'esercizio 1998 sono le seguenti:

1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (4.901.110 unità), è risultato pari a 6,9 milioni.

2) la spesa media statale complessiva per docente è stata di 67,6 milioni (33.906 miliardi/n. 500.992 docenti).

4. Indicatori di struttura.

In questo capitolo vengono esaminati quegli indicatori che costituiscono la struttura di tutte le istituzioni scolastiche.

Di seguito vengono esposti in particolare elementi essenziali della struttura, che hanno incidenza sui costi e sul funzionamento, quali, ad esempio, le istituzioni scolastiche (Circoli didattici e Scuole medie), i plessi, le scuole e le sezioni staccate, le classi e gli alunni, e la loro distribuzione sul territorio.

4.1 Metodologia applicata.

Per disporre di un quadro di riferimento più completo del sistema di istruzione riferito alla scuola di base all'interno della quale il settore primario rappresenta l'elemento centrale, gli indici rappresentati sono accompagnati da rilevazioni e valutazioni riferite anche ai settori della scuola materna statale e della scuola media, in congruità con quanto esposto per la scuola elementare.

Gli indicatori di struttura che vengono esaminati in questo capitolo vanno distinti da quelli di attuazione di ordinamento, in quanto caratterizzati da loro specifica rigidità e dal fatto di non dipendere dal nuovo modello ordinamentale introdotto dalla legge n. 148 del 1990.

I dati vengono preliminarmente esaminati secondo tre parametri di valutazione: la rispondenza alle norme generali previste dal testo unico sulla scuola, l'applicazione dei decreti interministeriali connessi con le prescrizioni della legge finanziaria, e il confronto dei dati dell'anno scolastico di riferimento (1997/1998) con quelli dei due precedenti anni 1995-1996 e 1996-1997.

4.2 Le istituzioni scolastiche.

Con il termine "istituzioni scolastiche", si intendono indistintamente i Circoli didattici di scuola elementare e le Scuole di istruzione secondaria.

4.2.1 Circoli didattici.

Come è noto, i Circoli didattici organizzano sul territorio le scuole elementari e le scuole materne statali; ciò in forza degli articoli 55 e 103 del Testo unico (decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297), secondo piani di intervento di competenza dell'Amministrazione scolastica.

L'aggregazione delle scuole materne statali ai Circoli didattici di scuola elementare - elemento non trascurabile di complessità nella gestione - è conseguenza, ormai definitivamente consolidata - della mancata istituzione delle direzioni didattiche di scuola materna previste dalla legge istitutiva (legge n. 444 del 1968).

4.2.1.1 Condizioni per la costituzione dei Circoli didattici.

La competenza per l'istituzione dei Circoli didattici spetta al Ministro della Pubblica Istruzione. La Direzione dei Circoli didattici viene affidata ad un direttore didattico.

"... Con decreto del ministro della Pubblica Istruzione il territorio del Provveditorato agli studi è ripartito in circoli didattici la cui direzione ha sede in una delle scuole.... Il ministro della Pubblica Istruzione adegua annualmente la distribuzione sul territorio dei circoli didattici esistenti, nei limiti del complessivo organico dei direttori didattici di cui al comma 6 e in conformità al piano pluriennale previsto dall'articolo 51." (art. 55 del T.U.).

“...Fino a quando non sia costituito il ruolo dei direttori della scuola materna, la direzione delle scuole materne statali è affidata, nell'ambito del proprio circolo, al direttore didattico della scuola elementare.” (art. 103 del T.U.).

4.2.1.2 Parametri per il dimensionamento dei circoli didattici.

Per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche l'art. 51 del Testo unico prevede che si proceda secondo parametri, diversi per tipologia e valore, per ciascun ordine di scuola. Per la scuola elementare il parametro era determinato, fino all'anno 1996/1997, dal numero minimo di docenti (50) di scuola elementare e di materna statale. In tal modo gli insegnanti di scuola materna statale non risultavano aggiuntivi al Circolo, ma erano costitutivi a tutti gli effetti, in quanto concorrevano, alla pari dei colleghi di scuola elementare, a determinare l'organico dell'istituzione scolastica.

Per effetto del decreto interministeriale n. 236 del 1996 che ha dispiegato la sua efficacia anche sull'anno scolastico 1997/1998 e per il concomitante effetto del decreto interministeriale n. 176 del 15 marzo 1997, i Provveditori agli studi sono stati impegnati nella riduzione sul territorio del numero delle scuole, anche in preparazione dell'autonomia scolastica. L'art. 4 del citato decreto interministeriale n. 176 del 1997 ha precisato il parametro minimo previsto dall'art. 51 del testo unico di 50 posti di docente, disponendo che a decorrere dal 1997/1998 sia equivalente a “... 30 classi, comprese le sezioni di scuola materna statale...”.

Tuttavia, pur in presenza del parametro omogeneo (30 classi/sezioni), le situazioni dei Circoli didattici non sono facilmente comparabili fra di loro, relativamente alle parti costitutive dell'intero dimensionamento, in quanto i due settori di elementare e di materna concorrono in forma molto diversa e varia al raggiungimento del limite minimo complessivo dei parametri richiesti per legittimare il funzionamento dell'unità amministrativa.

4.2.1.3 Soggetti cui compete l'istituzione dei Circoli didattici.

Fino all'anno scolastico 1996/1997 la competenza per la definizione delle istituzioni scolastiche sul territorio era dell'Amministrazione centrale che operava sulla base delle proposte dei provveditori agli studi, sentiti i consigli scolastici provinciali.

Dall'anno scolastico di riferimento, 1997/1998, la competenza è passata ai Provveditori agli studi i quali “...adottano provvedimenti di aggregazione, fusione o soppressione delle istituzioni scolastiche ... previa delimitazione di ambiti territoriali ... anche sulla base di accordi con gli enti locali competenti per territorio...” (art. 3 decreto interministeriale n. 176 del 1997).

Il decentramento della competenza istitutiva e il raccordo con gli Enti locali sono il preludio all'ulteriore rafforzamento delle autonomie locali che troveranno nei prossimi anni piena attuazione secondo le previsioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 e del Regolamento per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche di cui al d.P.R. n. 233 del 1998.

Al Ministero spetterà la competenza nel definire parametri di dimensionamento: competenza che lo stesso ha esercitato per il 1997/1998 definendo, provincia per provincia, la quantità dei circoli didattici (e delle altre istituzioni scolastiche) da sopprimere.

4.2.1.4 Diminuzione dei Circoli didattici nell'anno scolastico 1997/1998.

I Circoli didattici si considerano sottodimensionati, quando organizzano meno di 30 fra classi di elementare e sezioni di materna statale, con esclusione dei plessi di montagna, delle piccole isole e degli istituti comprensivi.

Il piano di razionalizzazione per il 97/98 – decreto interministeriale n. 176 del 1997 – ha rilevato 548 Circoli sottodimensionati e ne ha disposto la soppressione di 129.

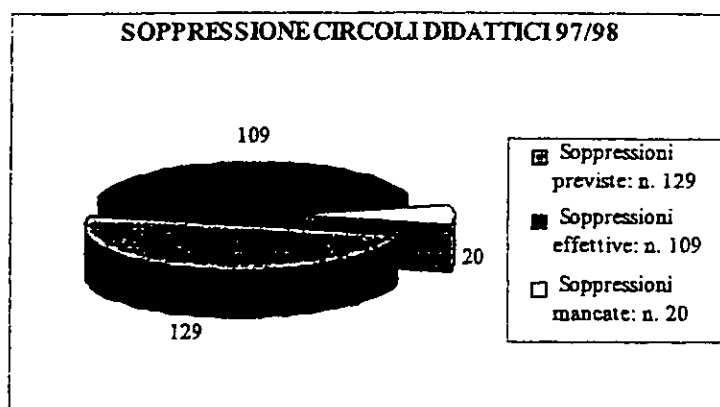
La riduzione del numero delle istituzioni scolastiche, nonostante il settore elementare registri un aumento di popolazione scolastica, è conseguente alla riduzione del numero delle classi funzionanti e della ulteriore soppressione di piccoli plessi scolastici, come sarà meglio esplicitato in paragrafi successivi.

Nell'anno 1996/1997 i Circoli didattici erano 4.487. Per effetto del decreto interministeriale n. 236 del 1996 e del decreto interministeriale n. 176 del 1997 tale numero complessivo, secondo i piani del Ministero della Pubblica Istruzione, avrebbe dovuto diminuire di 129 unità, riducendosi a 4.358.

In base ai piani provinciali di ridimensionamento, i Circoli didattici funzionanti per l'anno 1997/1998 sono risultati 4.378, con una diminuzione complessiva di 109 unità rispetto all'anno scolastico precedente, cioè 20 in meno di quanto previsto dal Ministero.

La mancata soppressione rappresenta il 15,5% dell'intera previsione di contrazione di istituzioni scolastiche nel settore della scuola primaria.

L'obiettivo di piano è stato pertanto realizzato nella misura dell'84,5%.



Applicazione decreto interministeriale n. 176 del 1997 sui Circoli didattici

Situazione a.s. 96/97	Soppressioni previste	Previsioni a.s. 97/98	Situazione effettiva a.s. 97/98	Decremento effettivo	% attuazione piano	Circoli non soppressi
<i>A</i>	<i>b</i>	<i>c=a-b</i>	<i>d</i>	<i>e=a-d</i>	<i>f=e/b</i>	<i>g=b-e</i>
4.487	129	4.358	4.378	109	84,5%	20

Va rilevato che, rispetto alla previsione di cui al decreto interministeriale n. 176 del 1997, quasi la metà delle province (48 su 100) – come si può riscontrare dall'esame delle Tabelle 1 e 1bis in Appendice – ha rispettato l'indicazione ministeriale. Fra gli scostamenti verificatisi vi sono state 12 province che, contrariamente alla previsione che in via generale indicava contrazioni o conferme del numero di unità amministrative, hanno proceduto invece a nuove istituzioni di circoli didattici.

Il caso di maggior spicco viene dal Friuli dove, a fronte di una previsione in diminuzione di un'unità sia per Udine sia per Trieste, si è verificato invece un aumento rispettivamente di 2 e di 4 circoli didattici. Per contro, a compensazione, vi sono state 16 province che hanno proceduto alla soppressione di circoli didattici in numero maggiore di quanto previsto. In particolare sono da rilevare per questa accentuata contrazione di istituzioni le province di Napoli, Agrigento e Verbano-Ossola nella quali la soppressione è risultata superiore rispettivamente di 5, 4 e 3 unità agli obiettivi di piano. Una valutazione completa

dell'attuazione di piano e delle cause agenti, relativamente ai Circoli didattici, può venire dai successivi capitoli sulla situazione delle classi e degli alunni.

4.2.1.5 I Circoli didattici nel triennio 95-97.

Dal confronto con i due precedenti anni scolastici emerge che i Circoli didattici sono passati dai 4.606 del 1995/1996 ai 4.487 del 1996/1997 (-119 pari ad un calo di -2,6%) e ai 4.378 del 1997/1998 (-228 nel biennio pari ad un calo complessivo di -5,0%).

Ciò risulta in linea anche con le esigenze di ridimensionamento finalizzate ai nuovi assetti dell'autonomia scolastica.

Dalla comparazione del 1997/1998 con il precedente anno si può rilevare come le 109 unità in diminuzione riguardino prevalentemente l'area geografica del Nord (-53) che vede diminuire complessivamente i Circoli didattici del -3,1% (media nazionale -2,4%).

In alcuni casi l'istituzione scolastica risulta soppressa, ma in effetti è stata ristrutturata in istituto comprensivo di materna elementare e media e accorpata sotto una presidenza di scuola media.

Circoli didattici nel triennio 95/96 - 97/98

Regioni	a.s. 95/96	a.s. 96/97	a.s. 97/98	Variaz. % biennio	Variaz. % triennio
	a	B	c	d=(c-b)/b	E=(c-a)/a
Friuli V.G.	87	86	89	3,5%	2,3%
Puglia	353	348	348	0,0%	-1,4%
Calabria	260	256	255	-0,4%	-1,9%
Abruzzo	124	120	119	-0,8%	-4,0%
Campania	537	537	528	-1,7%	-1,7%
Lazio	377	363	357	-1,7%	-5,3%
Sicilia	446	443	434	-2,0%	-2,7%
Lombardia	614	606	593	-2,1%	-3,4%
Veneto	323	316	309	-2,2%	-4,3%
Marche	128	121	118	-2,5%	-7,8%
Umbria	73	71	69	-2,8%	-5,5%
Toscana	261	246	239	-2,8%	-8,4%
Liguria	110	105	102	-2,9%	-7,3%
Basilicata	83	79	75	-5,1%	-9,6%
Molise	45	38	36	-5,3%	-20,0%
Piemonte	337	326	308	-5,5%	-8,6%
Emilia R.	266	252	237	-6,0%	-10,9%
Sardegna	182	174	162	-6,9%	-11,0%
ITALIA	4.606	4.487	4.378	-2,4%	-5,0%

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 2

4.2.1.6 Territori dei Circoli didattici

L'ampia distribuzione di scuole elementari sul territorio ha come conseguenza correlata una dimensione significativa dei Circoli didattici che le raccolgono e le organizzano. Il territorio di riferimento, soprattutto fuori dai grandi centri urbani, finisce così per comprendere Comuni diversi a cui l'Ufficio di direzione deve riferirsi.

Considerato il collegamento fra l'istituzione scolastica e quella dell'Ente locale (a cui competono per effetto della legge n. 23 del 1996, oneri di manutenzione dei locali scolastici, fornitura di servizi e supporti vari all'azione scolastica), a cui fra poco, a seguito delle nuove competenze indotte dal decreto legislativo n. 112 del 1998 di trasferimento di funzioni dello

Stato agli Enti locali anche in materia scolastica, si aggiungerà un più ampio rapporto di confronto e di collaborazione imperniato sulla dimensione territoriale del servizio scolastico.

Il 41% dei Circoli didattici (1.796 su 4.378) ha un ambito territoriale che comprende due o più Comuni. Nelle aree regionali il Molise ha la più alta percentuale di Circoli territorialmente estesi a più Comuni; segue il Friuli-Venezia Giulia con il 68,5% e il Piemonte con il 60,4%.

Fra le province Sondrio e Verbania hanno la totalità dei Circoli didattici strutturati territorialmente su più comuni; Cremona ha il 95,8%, Lodi ha il 92,3%, Isernia il 91,7%. Controcorrente la situazione di Ragusa che risulta non avere Circoli su più comuni.

Per un esame più approfondito si rinvia alla lettura delle Tabelle 3 e 3bis in Appendice.

Nella comparazione delle situazioni nel triennio, oltre a rilevare come, soprattutto a seguito della soppressione quantitativa delle istituzioni scolastiche, i Circoli didattici strutturati su più territori comunali sono passati dal 42,1% del 95/96 al 41% del 97/98.

Nelle regioni del Nord dove, come abbiamo già rilevato nel precedente paragrafo, vi è stato nel triennio il maggior numero di soppressioni di Circoli didattici, si è verificato — relativamente alla situazione di più comuni nell'ambito territoriale — un innalzamento della percentuale dei restanti Circoli didattici, che per assorbimento delle scuole dei Circoli soppressi hanno ampliato il proprio territorio di competenza.

In ogni modo il calo di percentuale complessiva registrato nel triennio non deve indurre nell'equivoco di ritenere in proporzione diminuita la complessità della relazione con gli Enti locali; anzi, considerata l'invarianza del numero dei Comuni dell'intero territorio nazionale, la graduale soppressione del numero di istituzioni scolastiche tende ad accentuare — in un rapporto inversamente proporzionale — la complessità della relazione amministrativa fra le restanti Direzioni didattiche e i Comuni compresi nel territorio di competenza.

4.2.2 Scuole materne statali nei Circoli didattici

Si è già rilevato come i Circoli didattici abbiano come elemento costitutivo anche le scuole materne statali: *"....Fino a quando non sia costituito il ruolo dei direttori della scuola materna, la direzione delle scuole materne statali è affidata, nell'ambito del proprio circolo, al direttore didattico della scuola elementare."* (art. 103 del T.U.).

La presenza di tali scuole non è omogenea sul territorio nazionale, al punto che 317 Circoli didattici sui 4.378 funzionanti nell'anno scolastico 1997/1998 (pari quindi al 7,2% del totale) ne sono risultati totalmente sprovvisti.

Occorre premettere che nel settore dell'infanzia — dove vi è un'ampia scolarizzazione dei bambini della fascia di età fra i 3 e 5 anni, attestata sul 95-96% — operano, molto di più che in altri settori scolastici, istituzioni non statali (pubbliche e private) distribuite in modo disomogeneo e in termini di varia consistenza sul territorio, in ragione delle loro diverse ragioni costitutive.

Nei confronti di tali istituzioni non statali le direzioni didattiche territorialmente competenti hanno oneri di vigilanza (ulteriore elemento di complessità di gestione dei circoli didattici).

Circoli didattici e scuole materne statali

<i>Regioni</i>	<i>Circoli didattici Funzionanti</i>	<i>Circoli senza materne statali</i>	<i>Circoli con materne statali</i>	<i>% Circoli senza materne statali</i>
Veneto	309	246	63	20,4%
Lombardia	593	486	107	18,0%
Emilia R.	237	204	33	13,9%
Lazio	357	315	42	11,8%
Piemonte	308	283	25	8,1%
Friuli V.G.	89	83	6	6,7%
Umbria	69	66	3	4,3%
Molise	36	35	1	2,8%
Abruzzo	119	116	3	2,5%
Sicilia	434	425	9	2,1%
Liguria	102	100	2	2,0%
Campania	528	518	10	1,9%
Sardegna	162	159	3	1,9%
Toscana	239	235	4	1,7%
Basilicata	75	74	1	1,3%
Puglia	348	344	4	1,1%
Marche	118	117	1	0,8%
Calabria	255	255	0	0,0%
ITALIA	4.378	4.061	317	7,2%

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 4

In conseguenza della non omogenea presenza delle istituzioni non statali dell'infanzia, è altrettanto varia e disomogenea la presenza di scuole materne statali sull'intero territorio nazionale, tanto che nei Circoli didattici la quantità di scuole materne statali presenti è molto differenziata.

Evidenziano tale fenomeno il Veneto (20,4% di circoli didattici senza scuole materne statali), la Lombardia (18%), l'Emilia Romagna (13,9%) e il Lazio (11,8%).

Fortemente correlata alla presenza di istituzioni dell'infanzia non statali è la diffusione di scuole statali soprattutto nelle grandi metropoli (a Roma 187 Circoli su 227 non hanno scuole materne statali, pari all'82%; a Milano 163 su 224, pari al 72%).

È singolare, per contro, la situazione della Calabria nella quale in ogni Circolo didattico è presente almeno una scuola materna statale.

4.2.2.1 Territori dei Circoli didattici per le scuole materne.

Anche per la scuola materna statale i Circoli didattici hanno competenza su territori in cui insistono più Comuni. Esattamente un terzo (34,6%) dei Circoli amministra scuole materne ubicate su territori di diversi Comuni.

Come per l'elementare (precedente paragrafo 2.1.6), anche per la materna statale le regioni con la più alta percentuale di Circoli con scuole distribuite su diversi Comuni sono il Molise (77,1%) e il Friuli-Venezia Giulia (60,2%). Fra le province Udine ha l'84,2% dei Circoli didattici con scuole materne statali su diversi Comuni, Pavia ha l'83,9% e Verbania l'81,8%.

Ragusa, a conferma dell'anomalia, non ha alcun Circolo con scuole materne statali su diversi Comuni.

4.2.3 Scuole secondarie di I grado.

La rilevazione degli indicatori di struttura, superando il tradizionale ambito della scuola primaria, viene estesa quest'anno all'intero settore dell'obbligo, per tre ordini di ragioni.

Innanzitutto per la presenza su tutto il territorio nazionale di istituti comprensivi che organizzano unitariamente gli ordini di scuola materna elementare e media; in secondo luogo per la prospettiva imminente dell'autonomia scolastica che prevede omogenei parametri per la costituzione delle istituzioni scolastiche; e in fine per le ipotesi della riforma dei cicli che prevedono nel ciclo primario - della durata di sei o di sette anni - l'unificazione delle attuali scuole dell'obbligo.

4.2.3.1 Costituzione delle scuole secondarie di I grado.

L'art. 4 del decreto interministeriale n. 176 del 1997, confermando quanto disposto dall'art. 51 del T.U., afferma che il limite minimo per consentire il funzionamento delle scuole medie è di 12 classi.

È da rilevare come tale norma, recependo e confermando parametri di dimensionamento dei diversi settori dell'istruzione previsti da precedenti disposizioni, metta in evidenza uno squilibrio di valori parametrici che non potranno non pesare nelle prossime decisioni per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dell'autonomia (dove il valore parametrico, in alunni, sarà unico per ogni ordine di scuola).

Infatti, pur essendo unica ed omogenea la tipologia di definizione del dimensionamento (classi) per l'anno di riferimento, è ben diverso il valore minimo attribuito al parametro di ciascun settore (30 classi per le direzioni didattiche, 12 per le scuole medie, e 25 per gli istituti superiori).

**Parametri minimi previsti per la costituzione delle istituzioni
- art. 4 decreto interministeriale n. 176 del 1997 -**

<i>Ordine di scuola</i>	<i>classi/sezioni</i>
Direzioni didattiche	30
Scuole medie	12
Istituti di istruzione secondaria II grado	25

Le Scuole medie si considerano pertanto sottodimensionate, quando organizzano meno di 12 classi, con esclusione delle classi delle sezioni aggregate a Circoli didattici (istituti comprensivi).

4.2.3.2 Soppressione delle scuole secondarie di I grado.

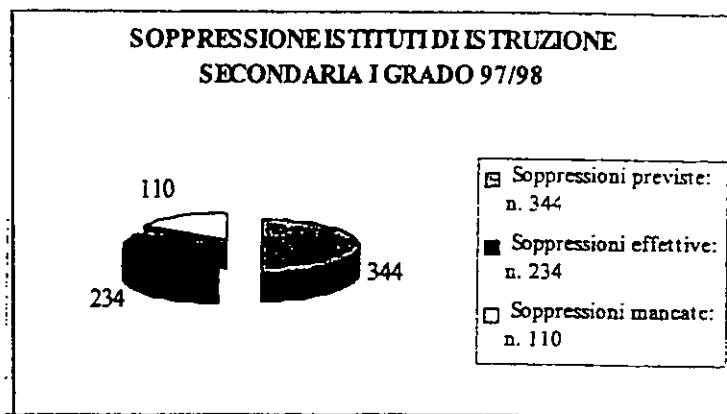
Il piano di razionalizzazione per il 97/98 - decreto interministeriale n. 176 del 1997 - ha rilevato 940 istituti principali sottodimensionati e ne ha disposto la soppressione di 344.

In base al limite minimo di 12 classi previsto per la costituzione e il funzionamento delle Scuole medie, e tenendo conto di possibili situazioni straordinarie in deroga, i Provveditori agli studi hanno proceduto alla definizione del piano provinciale sia con riferimento al decreto interministeriale n. 236 del 1996 che, relativamente alle scuole medie, prevedeva la soppressione dal 1997/1998 di 203 istituzioni scolastiche, sia in esecuzione della legge n. 662 del 1996 (decreto interministeriale n. 176 del 1997) che, sempre dal 1997/1998, prevedeva un'ulteriore soppressione di 141 unità amministrative, per il totale complessivo di 344 scuole medie in meno.

In effetti, rispetto al 1996/1997, le 5.237 scuole medie funzionanti sono state ridotte a 5.003 dal 1997/1998, con una diminuzione di 234 unità contro le 344 previste (110 soppressioni in meno).

La mancata soppressione rappresenta il 32% dell'intera previsione di contrazione di istituzioni scolastiche nel settore della scuola secondaria di I grado.

L'obiettivo di piano è stato pertanto realizzato nella misura del 68%.



Rispetto al piano di razionalizzazione previsto dai decreti interministeriali n. 236 del 1996 e n. 176 del 1997, le metropoli hanno avuto comportamenti difformi: Milano, Torino e Napoli hanno rispettato rigorosamente la consegna (252 scuole medie confermate su 252 previste a Milano; 146 su 146 a Torino; 283 su 282 a Napoli).

A Roma invece sono state confermate 284 scuole contro una previsione di 274 (10 in più); a Palermo 112 contro 106.

Poco meno della metà delle province, come risulta dalle Tabelle 5 e 5bis in Appendice, ha comunque rispettato l'obiettivo di piano, con 27 province che vi hanno corrisposto esattamente e altre 17 che addirittura sono andate oltre l'obiettivo fissato dal piano, procedendo ad almeno una soppressione di Scuola media in più.

Nei successivi capitoli si analizzeranno le situazioni relative alle classi e agli alunni, in modo da accertare se la minore riduzione di unità scolastiche rispetto al piano previsionale sia da correlare alla minore riduzione del numero di classi eventualmente determinato dall'aumento di popolazione scolastica interessata.

Soppressione di istituzioni scolastiche dall'a.s. 1997/1998 in applicazione del decreto interministeriale n. 236 del 1996 e del decreto interministeriale n. 176 del 1997

Tipologia di istituzione scolastiche	Previsione ministeriale	Soppressioni previste	Mancate soppressioni	Funzionanti 97/98	Incidenza % sulle soppressioni previste
Direzioni didattiche	4.398	129	20	4.378 *	- 15.5%
Scuole medie	5.114	344	110	5.003 *	- 32.0%

* Comprendono anche gli istituti comprensivi di materna, elementare e media in carico a Direzioni didattiche o a Presidenze di scuola media

4.2.3.3 Distribuzione delle istituzioni scolastiche sul territorio.

Le diverse origini normative degli ordinamenti di scuola elementare e di scuola media hanno determinato una loro non omogenea distribuzione sul territorio, che risulta caratterizzata, sul versante della scuola primaria, da una molteplicità di piccole scuole (plessi scolastici) organizzate e coordinate all'interno dei Circoli didattici e dirette da Direzioni didattiche, mentre, sul versante della scuola secondaria di I grado, risulta caratterizzata da una diffusa

presenza di Scuole con propria autonomia, dirette da Presidenze con eventuali sezioni staccate (in media una sezione ogni due Scuole funzionanti).

La diversa distribuzione e configurazione non consente un armonico confronto fra i settori, tuttavia, nella previsione dell'autonomia scolastica, del dimensionamento delle istituzioni e della definizione di nuovi ambiti territoriali, così come previsto dal d.P.R. n. 233 del 1998 (Regolamento per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome), può risultare utile una comparazione su taluni indicatori di struttura, a cominciare dalle istituzioni scolastiche funzionanti dal 1997/1998.

Come prima detto, le Scuole medie (Presidenze) sono 5.003, mentre i Circoli didattici (Direzioni didattiche) sono 4.378.

Più esattamente, se non si computano gli istituti comprensivi - di cui al paragrafo successivo - le Scuole medie sono 4.711 e le Direzioni didattiche 4.141.

Ciò significa che complessivamente le Scuole medie sono in quantità maggiore delle Direzioni didattiche (570 in più) e che, conseguentemente, in molti casi gli ambiti territoriali delle istituzioni scolastiche non siano coincidenti (e che, conseguentemente, non sia agevole garantire raccordi funzionali per la continuità didattica e organizzativa).

4.2.3.4 Istituti su più Comuni.

La graduale azione di riduzione del numero delle presidenze delle scuole medie, ha portato alla trasformazione degli istituti principali in sezioni staccate di altre scuole.

La presenza iniziale della scuola media generalizzata su ciascun Comune ha trasformato nel tempo - per trasformazione degli istituti principali in sezioni staccate - la scuola in un sistema più articolato, analogo, ma ben più contenuto e meno complesso del Circolo didattico.

Quasi 1/3 comunque degli istituti principali (1.514 scuole pari al 30,3%) ha sezioni staccate in altri Comuni. Hanno più del 70% in tali condizioni le province di Viterbo (75,9%), Belluno (73,7%), Isernia (72,7%), Cremona (70,8%) e Sondrio (70,6%).

Per contro vi sono province nelle quali l'articolazione su più Comuni è inferiore al 10% degli istituti funzionanti, come, ad esempio, a Napoli (1,1%), a Bari (1,5%), a Brindisi (2,4%), a Enna (3,8%), a Trapani (4,3%), a Taranto e a Prato (7,1%), a Catania (7,5%), a Siracusa (7,7%) e a Roma (9,5%). Salvo eccezioni, come si può rilevare anche dalle Tabelle 6 e 6bis in Appendice, la bassa articolazione di scuole medie è diffusa nella Puglia e della Sicilia.

4.2.4 Istituti comprensivi.

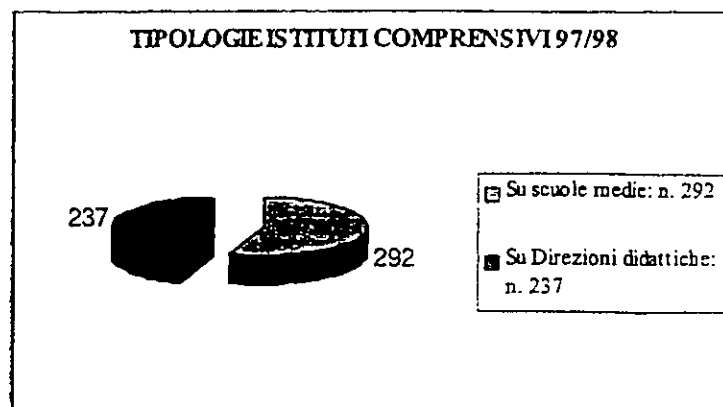
La legge 31 gennaio 1994, n. 97 sulle Comunità montane ha previsto nei territori montani la costituzione di istituti comprensivi di scuola materna statale, elementare e media.

Tale possibilità è stata estesa dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 ad altre zone, anche non montane, del territorio nazionale.

L'art. 5 del decreto interministeriale n. 176 del 15 marzo 1997 ha definito criteri e modalità per la costituzione di tali istituti "verticalizzati", secondo i seguenti parametri:

- comuni montani (meno di 5.000 abitanti) e piccole isole: almeno 15 classi/sezioni e una popolazione scolastica di almeno 250 alunni;
- altri comuni (meno di 10.000 abitanti) o in aree con forte dispersione scolastica: almeno 20 classi/sezioni e una popolazione scolastica di almeno 400 alunni.

Dall'anno scolastico di riferimento 1997/1998 risultano funzionanti 529 istituti comprensivi prevalentemente organizzati su presidenze di scuole medie. Più esattamente sono 237 (45%) i comprensivi organizzati su direzioni didattiche e 292 (55%) quelli organizzati su scuole medie.



Istituti comprensivi anno scolastico 1997/1998

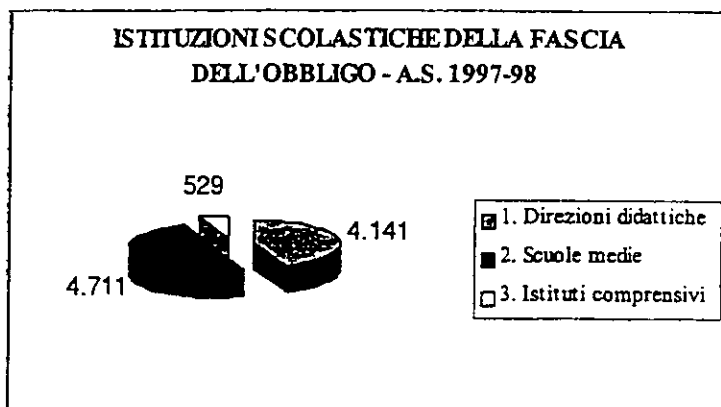
Regioni	Circoli didattici	di cui comprens.	Rapporto %	Scuole medie	di cui comprens.	Rapporto %	Totale comprens.	Rapporto % su totale Istituzioni
Molise	36	10	27,8%	43	17	39,5%	27	34,2%
Sardegna	162	21	13,0%	211	38	18,0%	59	15,8%
Basilicata	75	11	14,7%	85	14	16,5%	25	15,6%
Umbria	69	8	11,6%	76	10	13,2%	18	12,4%
Marche	118	14	11,9%	122	15	12,3%	29	12,1%
Emilia R.	237	27	11,4%	250	25	10,0%	52	10,7%
Abruzzo	119	14	11,8%	129	10	7,8%	24	9,7%
Toscana	239	16	6,7%	250	16	6,4%	32	6,5%
Sicilia	434	18	4,1%	531	43	8,1%	61	6,3%
Liguria	102	9	8,8%	107	2	1,9%	11	5,3%
Calabria	255	11	4,3%	306	16	5,2%	27	4,8%
Piemonte	308	13	4,2%	317	16	5,0%	29	4,6%
Veneto	309	10	3,2%	376	17	4,5%	27	3,9%
Friuli V.G.	89	5	5,6%	94	1	1,1%	6	3,3%
Lombardia	593	20	3,4%	676	17	2,5%	37	2,9%
Campania	528	16	3,0%	606	14	2,3%	30	2,6%
Lazio	357	8	2,2%	430	10	2,3%	18	2,3%
Puglia	348	6	1,7%	394	11	2,8%	17	2,3%
ITALIA	4.378	237	5,4%	5.003	292	5,8%	529	5,6%

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 7

Complessivamente gli istituti comprensivi rappresentano il 5,6% del totale delle istituzioni della fascia dell'obbligo.

Fra le regioni si evidenzia il Molise nel cui territorio mediamente ogni tre istituzioni scolastiche una è organizzata in istituto comprensivo; in Sardegna e Basilicata vi è invece un istituto comprensivo ogni sette istituzioni scolastiche. Nuoro si riconferma provincia con il più alto numero di istituti comprensivi: 43 su 73 istituzioni dell'obbligo (19 comprensivi su 34 Circoli e 24 su 39 scuole medie), pari a circa il 60%.

In assoluto è il Friuli Venezia Giulia ad avere la quantità più bassa di istituti comprensivi (6, pari al 3,3% delle istituzioni scolastiche funzionanti). Le province di Bari, Biella, Cremona, Ferrara, Gorizia, Lecco, Lodi, Mantova, Pavia, Rovigo, Vercelli e Viterbo non hanno costituito istituti comprensivi.



5. Le Scuole dipendenti dalle istituzioni scolastiche.

Le istituzioni scolastiche considerate organizzano, coordinano e amministrano scuole, plessi e sezioni staccate, che, nel loro insieme, costituiscono la struttura organica delle stesse istituzioni.

5.1 Plessi di scuola elementare.

L'ordinamento della scuola elementare, introdotto dalla legge n. 148 del 1990, ha inciso in modo considerevole sulla rete dei plessi scolastici, in considerazione dei nuovi assetti organizzativi previsti (moduli). In particolare il tradizionale modello dei plessi di scuola elementare - anche di modeste dimensioni - presente in forma capillare sul territorio è stato gradualmente abbandonato, procedendo a soppressioni e ad aggregazioni per determinare il più possibile scuole consolidate, tendenti a organizzarsi su due corsi scolastici.

La riduzione del numero di scuole elementari è pertanto frutto non solo di interventi di razionalizzazione o di decrementi di popolazione scolastica, ma anche di effetti di attuazione dell'ordinamento.

In riferimento alla costituzione dei Circoli didattici e al loro dimensionamento, la quantità e la dimensione dei plessi amministrati è elemento influente, mentre ha incidenza il numero delle classi e, in vista dell'autonomia scolastica, il numero degli alunni.

Il numero di plessi scolastici costituisce tuttavia elemento di complessità nel governo dell'istituzione in riferimento soprattutto alla gestione degli organi collegiali di ciascuna scuola e alla presenza organica di altre unità scolastiche appartenenti ad altro ordine di scuola (materna).

5.1.1 Criteri per la riduzione dei plessi.

In attuazione del decreto interministeriale n. 176 del 1997 i Provveditori agli studi, all'interno del piano provinciale, hanno proceduto alla soppressione di piccole scuole, ad accorpamenti di plessi contigui e al consolidamento di presidi scolastici sul territorio, avendo a riferimento le tabelle nazionali di riorganizzazione dei plessi predisposte dal Ministero della Pubblica istruzione in cui, fra l'altro, venivano indicate le quantità dei plessi sottodimensionati.

Per plessi sottodimensionati il piano indica quelli con meno di sei classi che quantifica in 7.993.

I criteri ministeriali per la riduzione dei plessi, richiamati dall'art. 8 del citato decreto interministeriale n. 176 del 1997, si possono così sintetizzare:

- gradualità dell'intervento soppressivo nell'arco del triennio 97-99,
- priorità di intervento soppressivo sui plessi con meno di 10 alunni per classe,
- deroga per i plessi di montagna,
- preventivo accertamento della ricettività e funzionalità delle sedi consolidate,
- promozione vero i comuni, consorzi di servizi.

5.1.2 Plessi di montagna.

Le scuole dei territori montani, da sempre, godono di particolare attenzione con applicazione nei loro confronti parametri e criteri particolari per la costituzione e il funzionamento.

Come già rilevato, sono previste deroghe al numero minimo di alunni di classe e, per quanto riguarda la costituzione delle istituzioni scolastiche comprensive di materna, elementare e media, limiti nella quantità di popolazione scolastica e nel numero di classi/sezioni amministrate.

I plessi di scuola elementare in zone di montagna sono stati altresì oggetto di particolare tutela nella definizione dell'organico funzionale di circolo per quanto riguarda la conferma di titolarità di scuola dei docenti (art. 49 del decreto ministeriale n. 940 del 29 dicembre 1997 di applicazione del contratto sulla mobilità per l'a.s. 1998/1999).

In effetti i plessi in zone montane rappresentano circa $\frac{1}{4}$ della totalità dei plessi funzionanti, quale principale conseguenza della capillare distribuzione del servizio scolastico su un territorio, come è quello nazionale, fortemente caratterizzato da tipologia orografica. Tale situazione spiega inoltre, per talune province con territorio a prevalente tipologia montana, la presenza di scuole con basso numero di classi.

Molise e Basilicata hanno più del 70% di plessi ubicati in comuni montani; Umbria e Sardegna ne hanno più della metà. Fra le province, Sondrio e Verbania hanno la totalità dei plessi in territorio montano.

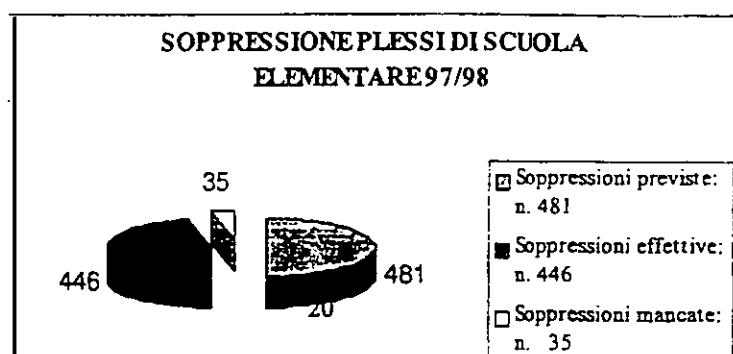
Plessi di montagna nel triennio 95/96-97/98

Anno scol.	Plessi in comuni montani	% plessi in comuni montani	variaz. % anno prec.	Variaz. % anno triennio
95/96	4.383	24,7%	-	-
96/97	4.282	24,7%	0,0	-
97/98	4.156	24,5%	-0,2	-0,3%

5.1.3 Riduzione dei plessi.

I plessi da sopprimere con decorrenze 1997/1998, secondo la previsione ministeriale, avrebbero dovuto essere 481; in effetti sono risultati soppressi 446 plessi, cioè 35 in meno di quanto previsto, pari al 7,5% della previsione complessiva di riduzione.

L'obiettivo di piano è stato pertanto realizzato nella misura del 92,5%.



In campo nazionale nell'anno 1997/1998 risultano attivi 16.933 plessi scolastici, con una contrazione dunque, rispetto al precedente anno scolastico, di 446 unità.

Va ricordato che il decreto assegna un tempo di un triennio per procedere compiutamente alla soppressione dei plessi; pertanto, con effetto dall'anno scolastico 1999-2000, le soppressioni previste dal piano dovranno comunque trovare piena attuazione.

Complessivamente la riduzione di 446 plessi rappresenta una contrazione del 2,6% sul totale nazionale.

La contrazione, in termini percentuali, più consistente si è avuta nelle regioni Emilia-Romagna (-4,8%), Marche (-4,7%) e Friuli Venezia Giulia (-4,2%).

Rispetto all'anno scolastico 95/96 la diminuzione di plessi di scuola elementare è stata di 821 unità, pari a -4,6%, per una media di circa 8 plessi in meno per ciascuna provincia.

Nel triennio considerato le province con maggiore riduzione di scuole elementari sono state: Salerno -24, Cosenza -23, Varese -20, Venezia, Reggio Calabria e Messina -19, Perugia -18.

Per contro, le province che, sempre nel triennio considerato (95/96-97/98), hanno sostanzialmente mantenuto l'assetto precedente sono state: Caltanissetta con un plesso in più, Foggia, Prato e Ragusa senza modifiche, Brindisi e Lodi con un plesso in meno.

Plessi scolastici triennio 95/96 - 97/98

Regioni	a.s. 95/96	a.s. 96/97	a.s. 97/98	variaz. % biennio	variaz. % triennio
	a	B	c	d=(c-b)/b	e=(c-a)/a
Emilia R.	1.108	1.073	1.022	-4,8%	-7,8%
Marche	551	534	509	-4,7%	-7,6%
Friuli V.G.	439	424	406	-4,2%	-7,5%
Toscana	1.091	1.066	1.024	-3,9%	-6,1%
Calabria	1.204	1.178	1.136	-3,6%	-5,6%
Liguria	481	475	460	-3,2%	-4,4%
Sardegna	604	599	580	-3,2%	-4,0%
Molise	172	169	164	-3,0%	-4,7%
Umbria	359	343	333	-2,9%	-7,2%
Abruzzo	550	531	517	-2,6%	-6,0%
Campania	1.829	1.786	1.746	-2,2%	-4,5%
Veneto	1.592	1.565	1.532	-2,1%	-3,8%
Sicilia	1.523	1.502	1.471	-2,1%	-3,4%
Piemonte	1.487	1.462	1.434	-1,9%	-3,6%
Lombardia	2.444	2.400	2.354	-1,9%	-3,7%
Basilicata	269	261	256	-1,9%	-4,8%
Lazio	1.269	1.242	1.223	-1,5%	-3,6%
Puglia	782	769	766	-0,4%	-2,0%
ITALIA	17.754	17.379	16.933	-2,6%	-4,6%

5.2 Scuole materne statali.

La costituzione delle scuole materne statali discende da apposita determinazione del Ministero della Pubblica istruzione che prevede, "...distintamente per ciascuna provincia, il piano annuale delle nuove istituzioni,... su motivate proposte formulate dai provveditori agli studi, sentiti i consigli scolastici provinciali e considerate le richieste dei comuni. Le sezioni di scuole materne statali sono istituite con decreto del provveditore agli studi. Ai fini della precedenza nell'istituzione delle scuole sarà tenuto conto delle sedi ove si accertino maggiori condizioni obiettive di bisogno, con particolare riferimento alle zone depresse o di accelerata urbanizzazione." (Art. 54 testo unico relativo a *Istituzioni delle scuole materne*).

Come per i plessi di scuola elementare, anche per le scuole materne statali i piani provinciali di cui al decreto interministeriale n. 176 del 1997 potevano prevedere soppressioni e accorpamenti, applicando i criteri generali sinteticamente richiamati al precedente paragrafo.

Considerata la particolare situazione delle scuole materne statali, tendenzialmente in crescita o in consolidamento, la verifica dello stato di attuazione dei piani provinciali ha rilevanza soprattutto con riferimento al numero di sezioni più che la numero delle scuole, mancando per l'anno scolastico di riferimento un'analitica previsione ministeriale.

5.2.1 Presenza di scuole materne statali.

Le scuole materne statali sono distribuite su tutto il territorio nazionale, anche se, come abbiamo rilevato in precedente paragrafo, non sono presenti all'interno di tutti i Circoli didattici.

Complessivamente le scuole materne statali nell'anno scolastico 1997/1998 erano 13.624 (in media tre scuole per ciascun Circolo didattico) con costante tendenza all'espansione

quantitativa dovuta sia all'incremento di popolazione scolastica sia al prevalere di istituzioni statali rispetto a quelle private.

Come si può rilevare dalle Tabelle 8 e 8bis in Appendice, la Campania è la regione che in assoluto ha il maggior numero di scuole materne statali, 1.803, seguita dalla Sicilia con 1.598.

Napoli ha 685 scuole materne, Salerno 510; Roma ha 476 scuole, Torino 395 e Milano 327.

Fra le province con il minor numero in assoluto di scuole materne statali funzionanti vi sono Prato (31) e Gorizia (32), seguite da Ferrara (37), da Lodi (42), Lecco e Ravenna (44), Rimini (45), Pordenone (46), Oristano e Trieste (48).

Da ricordare che la media di scuole materne statali per provincia è di 136.

5.2.2 Scuole materne in territori di montagna.

Nonostante la scuola materna statale, rispetto alla scuola primaria, abbia avuto una diversa diffusione sul territorio in forma meno capillare in quanto non destinata a favorire l'assolvimento dell'obbligo, la sua distribuzione ha avuto mediamente un andamento analogo a quello della scuola elementare, interessando indifferentemente tutti i territori.

Conseguentemente nei comuni montani, quasi in forma parallela all'andamento dei plessi scolastici, le scuole materne sono presenti in misura pari ad $\frac{1}{4}$ rispetto alle altre aree, proprio come si è rilevato per la scuola elementare.

Analogamente a quanto verificato per l'elementare, Molise e Basilicata, in forza delle caratteristiche del territorio, hanno circa il 70% di scuole materne in zone montane; Sardegna e Umbria ne hanno circa la metà, come è riscontrabile dalle Tabelle 9 e 9 bis in Appendice. Belluno e Sondrio hanno la totalità di scuole materne in zone montane.

5.3 Sezioni staccate di scuole medie.

Nella scuola secondaria di I grado possono funzionare sezioni staccate dagli istituti principali, a condizione che siano costituite da almeno sei classi.

Come per i plessi di scuola elementare e le scuole materne, anche per le sezioni staccate delle scuole medie i piani provinciali di cui al decreto interministeriale n. 176 del 1997 hanno previsto soppressioni, applicando i criteri generali sinteticamente richiamati al precedente paragrafo.

Rispetto al settore elementare, dove la soppressione dell'ufficio di direzione non incide sulla natura istituzionale del plesso che lo ospita, nel settore della scuola media invece la soppressione dell'ufficio di presidenza declassa la sede principale in sezione staccata della nuova scuola media (o istituto comprensivo) accorpante, come evidenziato nel precedente paragrafo.

Pertanto nella rilevazione delle sezioni staccate di scuola media per l'anno scolastico 1997/1998, con comparazione all'anno precedente e al piano ministeriale di ridimensionamento, occorre considerare tali effetti.

5.3.1 Soppressione di sezioni staccate.

Le tabelle allegate al decreto interministeriale n. 176 del 1997 rilevano nell'anno scolastico 1996/1997 n. 2.668 sezioni staccate di scuola media delle quali 1.715 sottodimensionate; di queste sono da sopprimere, n. 457.

Occorre osservare che le stesse tabelle rilevano una previsione di istituti principali da sopprimere (e conseguentemente da ridefinire in sezioni staccate) in numero di 344.

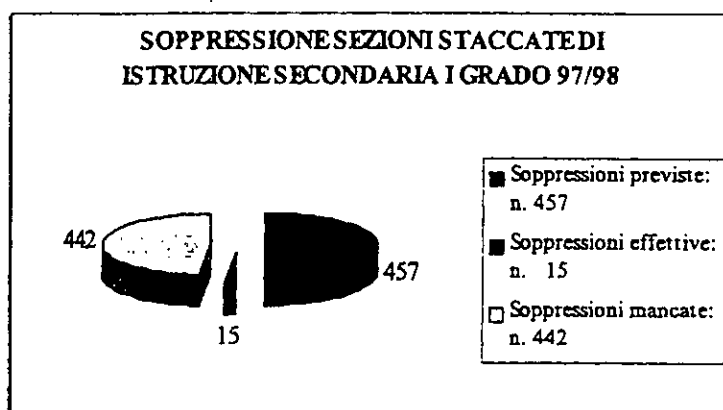
Conseguentemente la situazione previsionale finale deve essere rideterminata in 2.555 sezioni staccate di scuola media per l'anno 1997/1998, quale risultato di un decremento di 457 unità e di un incremento di 344 da calcolare sull'iniziale di 2.668 sezioni.

In considerazione tuttavia del fatto che gli istituti principali di scuola media, rispetto ai 344 previsti, hanno avuto nell'anno scolastico 1997/1998 una minore diminuzione di 110 unità, come rilevato nel precedente paragrafo 2.3.2, di uguale quantità dovrebbe risultare il minore incremento di sezioni sul numero finale risultante, che avrebbe dovuto pertanto essere di 2.445 sezioni staccate.

In effetti però il numero di sezioni staccate di scuola media effettivamente risultante per l'anno 1997/1998, dopo l'attuazione dei piani di razionalizzazione è stato di 2.887 unità, cioè superiore di 219 unità rispetto al numero del precedente anno.

Conseguentemente il decremento effettivo per soppressione è stato di 15 unità, anziché di 457 come previsto dal decreto interministeriale, con una mancata soppressione di 442 (96,7%).

L'obiettivo di piano è stato conseguito nella misura del 3,3%.



Piano di soppressione di plessi di elementare e di sezioni staccate di scuola media

Unità scolastiche	Situazione 96/97	previsione increm. per soppress. Istit.princ.	decremento previsto dal decreto interministeriale n. 176	previsione di piano	Incremento effettivo per soppr. Istit.princ.	situazione 96/97 con increm. ist.princ.	situazione finale effettiva 97/98	soppress. Effettive	soppress. non effettuate
	<i>A</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d=a+b-c</i>	<i>e</i>	<i>f=a+e</i>	<i>g</i>	<i>h=f-g</i>	<i>i=c-h</i>
Plessi di elementare	17.379	0	481	16.898	0	17.379	16.933	446	35
Sezioni staccate di Scuola media	2.668	344	457	2.555	234	2.902	2.887	15	442

Anche per le sezioni staccate non soppresses vale quanto già espresso per gli istituti principali, essendo cioè opportuno procedere all'accertamento delle cause delle mancate soppressioni delle sezioni, in sede di valutazione dell'andamento delle classi e della popolazione scolastica, nonché considerare che il piano di soppressione può avvenire nell'arco di un triennio.

5.3.2 Scuole di montagna.

Valgono sostanzialmente anche per la scuola secondaria di I grado le considerazioni espresse per la scuola elementare e per la scuola materna a proposito di scuole ubicate in territori montani. Il dato nazionale — come si può rilevare dalla Tabella 10 in Appendice — fa registrare almeno $\frac{1}{4}$ di scuole in Comuni montani con una percentuale che raggiunge circa il 70% nelle regioni del Molise e della Basilicata.

6. Classi.

Le classi (scuola elementare e media) e le sezioni (scuola materna) rappresentano un indicatore di struttura fondamentale, una specie di cellula di organizzazione primaria che consente di valutare meglio, insieme all'andamento demografico, le linee di sviluppo naturali e programmate del sistema scolastico.

6.1 Classi di scuola elementare.

Nella scuola elementare le classi, come si potrà meglio vedere nei successivi capitoli relativi all'attuazione dell'ordinamento, costituiscono non solamente un'unità amministrativa di gestione delle attività, ma anche un elemento fondamentale della nuova organizzazione didattica, in quanto unità di costituzione del modulo che prevede un microsistema in rete (moduli per classi parallele, in verticale, a scavalco, ecc.).

Gli interventi di costituzione e formazione delle classi di elementare comportano quindi effetti anche sull'organizzazione didattica in termini ben diversi da quelli relativi a classi di altri ordini di scuola.

6.1.1 Criteri di formazione delle classi.

Il decreto interministeriale n. 177 del 1997 (art. 3) ha fissato i seguenti parametri per la formazione delle classi di scuola elementare:

- limite massimo per classe 25 alunni,
- limite massimo di 20 alunni in presenza di portatore di handicap,
- accorpamento di classi parallele dello stesso plesso nel limite massimo di 25 alunni per classe,
- limite minimo di 15 alunni per classe
- limite minimo riducibile fino a 10 alunni per classe in scuole di montagna e piccole isole, ecc.

Lo stesso decreto interministeriale n. 177 ha altresì assegnato ad ogni provincia il parametro medio di alunni/classe, in base al quale, considerata la quantità di popolazione scolastica, è possibile determinare il numero di classi da autorizzare.

La determinazione di questo parametro alunni/classe ha fatto sì che nei due precedenti anni scolastici, pur in presenza di un lieve incremento di popolazione scolastica, vi sia stata una riduzione del numero di classi di scuola elementare.

Per l'anno scolastico di riferimento, in base al parametro alunni/classe predeterminato dal decreto interministeriale e tenuto conto della previsione di popolazione scolastica complessiva di 2.553.193 alunni, avrebbero dovuto costituirsi in tutto 144.726 classi di scuola elementare.

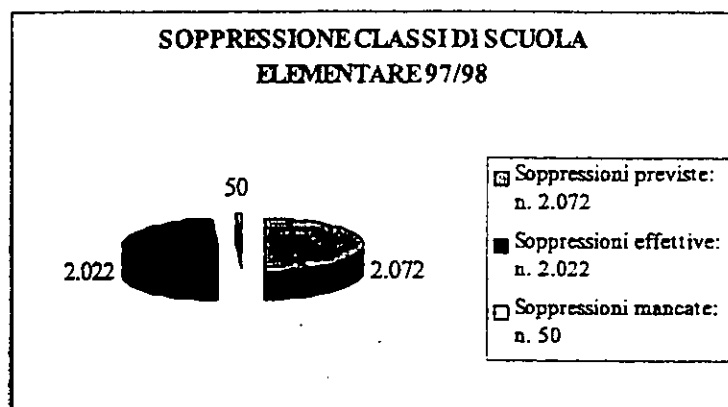
6.1.2 Costituzione delle classi a.s. 97/98.

Secondo la previsione di piano del decreto interministeriale n. 177 del 1997 le 146.798 classi di scuola elementare funzionanti nel 96/97 avrebbero dovuto ridursi a 144.726 per l'anno di riferimento, con una contrazione di 2.072 unità.

In effetti le classi sono risultate in tutto 144.776, cioè di 50 unità superiori al previsto e con una conseguente contrazione effettiva di 2.022 unità.

Rispetto all'obiettivo di piano, quelle 50 classi non soppresses rappresentano il 2,4%, nonostante, come si vedrà oltre, vi sia stato un incremento di popolazione scolastica.

L'obiettivo di piano è stato realizzato nella misura del 97,6%.



Poiché le variazioni di piano per il numero delle classi sono in stretto rapporto ai flussi di popolazione scolastica, le metropoli costituiscono un osservatorio privilegiato per la verifica di significative oscillazioni rispetto alle previsioni ministeriali.

Roma avrebbe dovuto avere 7.833 classi (con una riduzione prevista di 96 unità rispetto al 96/97), e invece ha costituito 8.005 classi, incrementando di 172 unità il livello precedente.

Palermo avrebbe dovuto ridurre le sue 3.807 classi del 96/97 di 62 unità e invece ha addirittura avuto un incremento di 27 unità.

Per contro, Milano avrebbe dovuto avere 6.968 classi (con una riduzione prevista di 59 unità rispetto al 96/97), e invece ha costituito 7.025 classi, confermando cioè il livello precedente.

Così anche Napoli, che avrebbe dovuto avere 9.371 classi (con un lieve aumento di 7 unità rispetto al 96/97), e invece ha confermato esattamente il livello precedente.

6.1.3 Le classi nel triennio.

Nell'arco di un triennio le classi di scuola elementare sono diminuite in valori assoluti di 3.291 unità (-2,2%) e dal 96/97 al 97/98 di 2.022 unità (-1,4%).

Classi di scuola elementare nel triennio 95/96 - 97/98

Regioni	a.s. 95/96	a.s. 96/97	a.s. 97/98	Variaz. % biennio	Variaz. % triennio
	a	b	c	$d=(c-b)/b$	$e=(c-a)/a$
Molise	1.090	1.060	1.021	-6,3%	-3,8%
Calabria	8.149	7.997	7.714	-5,3%	-3,7%
Sardegna	5.081	4.964	4.812	-5,3%	-3,2%
Basilicata	2.134	2.088	2.027	-5,0%	-3,0%
Umbria	2.243	2.186	2.135	-4,8%	-2,4%
Abruzzo	3.780	3.689	3.606	-4,6%	-2,3%
Marche	3.764	3.704	3.616	-3,9%	-2,4%
Piemonte	10.070	9.955	9.697	-3,7%	-1,7%
Friuli V.G.	2.778	2.728	2.680	-3,5%	-1,9%
Toscana	7.552	7.456	7.288	-3,5%	-2,3%
Veneto	11.456	11.350	11.253	-1,8%	-0,9%
Lombardia	20.205	20.048	19.870	-1,7%	-1,1%
Puglia	11.778	11.685	11.592	-1,6%	-0,8%
Liguria	3.098	3.062	3.054	-1,4%	-0,3%
Emilia R.	7.924	7.855	7.814	-1,4%	-0,5%
Sicilia	15.946	15.872	15.721	-1,4%	-1,0%
Campania	18.733	18.723	18.577	-0,8%	-0,8%
Lazio	12.286	12.340	12.299	0,1%	-0,3%
ITALIA	148.067	146.798	144.776	-2,2%	-1,4%

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 11

In valori assoluti Calabria e Piemonte hanno avuto nel triennio la contrazione maggiore di classi (rispettivamente -435 e -377); in valori percentuali il Molise, con -6,3%, ha avuto la maggiore contrazione relativa con tendenza in aumento.

Fa eccezione il Lazio che nel triennio ha incrementato il numero di classi di 13 unità.

6.2 Sezioni di scuola materna statale.

A differenza di tutti gli altri ordini di scuola, le sezioni (*classi*) di scuola materna statale non sono soggette ai vincoli di costituzione secondo età degli alunni. In effetti, fermi i limiti numerici previsti dalla normativa, le sezioni possono costituirsi in forma mista con bambini di età diversa.

Se ciò è conseguenza, in talune zone di contenuta presenza di popolazione scolastica, di cause meramente demografiche, come analogamente avviene nelle località montane e delle piccole isole per la classi di scuola elementare che si organizzano in pluriclasse, nella scuola materna la forma mista di costituzione delle sezioni è consentita in tutti quei casi in cui opportunità didattica e necessità organizzativa ne consiglino l'adozione.

Ciò fa sì che la ricettività della scuola materna possa essere maggiore e ne favorisca anche l'estensione a territori non adeguatamente serviti.

Oltre a ciò, la scuola materna statale fruisce di particolare condizione di favore rispetto alle analoghe organizzazioni di servizi per l'infanzia gestite da soggetti privati o pubblici, con l'effetto di graduale e costante espansione del settore.

6.2.1 Criteri e parametri per la formazione delle sezioni.

A differenza degli altri ordini di scuola, il piano nazionale di razionalizzazione della rete scolastica prevede per la scuola materna statale un aumento di unità scolastiche, anziché, come previsto per gli altri ordini di scuola, una contrazione.

Il decreto interministeriale n. 177 del 1997 (art. 2) ha fissato i seguenti parametri per la formazione delle sezioni di scuola materna statale:

- limite di 25 bambini per sezione (di norma),
- limite massimo di 28 bambini per sezione in assenza di scuole viciniori,
- limite massimo di 20 bambini in sezioni con alunno portatore di handicap,
- limite minimo di 15 bambini per sezione,
- limite minimo riducibile fino a 10 bambini per sezioni uniche in scuole di montagna e piccole isole, ecc.

Lo stesso decreto interministeriale n. 177 ha altresì assegnato ad ogni provincia il parametro medio di bambini/sezione, in base al quale, considerata la quantità di popolazione scolastica, è possibile determinare il numero di sezioni da autorizzare.

Per l'anno scolastico di riferimento in base al parametro medio nazionale bambini/sezione fissato dal decreto interministeriale e tenuto conto della previsione di popolazione scolastica complessiva di 925.825 bambini, avrebbero dovuto costituirsi in tutto 39.483 sezioni di scuola materna statale.

6.2.2 Costituzione delle sezioni a.s. 97/98.

Secondo la previsione di piano del decreto interministeriale n. 177 del 1997 le 38.882 sezioni di scuola materna statale funzionanti nel 96/97 avrebbero dovuto aumentare nell'anno di riferimento a 39.483, con un incremento di 601 unità.

In effetti le sezioni sono risultate in tutto 39.296, cioè di 187 unità inferiori all'incremento che in tal modo è risultato solamente di 414 nuove sezioni effettive.

Le ragioni del mancato incremento sono probabilmente derivate dalle variazioni di incremento di popolazione scolastica (non obbligata all'iscrizione e comunque non vincolata alla scelta di istituzione statale) e da ragioni organizzative (non disponibilità di locali, non attivazione del consenso dei Comuni all'istituzione).

Tuttavia deve essere valutato il dato positivo dell'incremento di 414 nuove sezioni che, con andamento costante, conferma il processo di espansione delle unità scolastiche del settore (+1,1%).

6.2.3 Distribuzione delle sezioni di materna sul territorio.

I dati forniti dalla Tabella 12 in Appendice, relativi alla distribuzione delle sezioni di scuola materna statale sul territorio nazionale, consentono di rilevare puntualmente la consistenza e la dimensione del settore più di quanto lo abbia consentito il riferimento alle scuole.

In effetti il solo dato delle scuole materne statali consente la localizzazione, ma, data la diversa consistenza del numero di sezioni (da nove a una sola), non consente di rilevare l'effettiva consistenza del settore; per contro, la quantificazione del numero di sezioni meglio consente una percezione puntuale della presenza del servizio.

Un confronto delle situazioni regionali sulla media del numero di sezioni per provincia consente di rilevare, più esattamente di quanto fosse individuabile dai dati sulle scuole, come Molise, Friuli ed Emilia-Romagna abbiano una non rilevante presenza della materna statale, mentre Campania, Puglia, Lazio, Sicilia e Calabria ne sono fortemente dotate.

Con riferimento alla configurazione dei circoli didattici e alla loro gestione, le diverse quantità di sezioni di materna hanno un proporzionale effetto sulla complessità amministrativa e gestionale delle istituzioni scolastiche interessate.

Scuola materna statale a.s. 97/98

Regioni	Sezioni 97/98	% su totale	Media sez. per provincia	Scuole 97/98	% su totale	Media scuole per provincia
Piemonte	2.404	6,1%	301	971	7,1%	121
Lombardia	3.775	9,6%	343	1.189	8,7%	108
Liguria	746	1,9%	187	285	2,1%	71
Veneto	1.539	3,9%	220	540	4,0%	77
Friuli V.G.	651	1,7%	163	289	2,1%	72
Emilia R.	1.489	3,8%	165	613	4,5%	68
Toscana	2.231	5,7%	223	862	6,3%	86
Umbria	670	1,7%	335	318	2,3%	159
Marche	1.266	3,2%	317	502	3,7%	126
Lazio	3.355	8,5%	671	1.049	7,7%	210
Abruzzo	1.251	3,2%	313	546	4,0%	137
Molise	322	0,8%	161	147	1,1%	74
Campania	6.067	15,4%	1.213	1.803	13,2%	361
Puglia	4.257	10,8%	851	1.050	7,7%	210
Basilicata	700	1,8%	350	275	2,0%	138
Calabria	2.423	6,2%	485	1.090	8,0%	218
Sicilia	4.806	12,2%	534	1.598	11,7%	178
Sardegna	1.344	3,4%	336	497	3,6%	124
ITALIA	39.296	100%	393	13.624	100,0%	136

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 4

6.3 Classi di scuola media.

6.3.1 Criteri e parametri per la formazione delle classi.

Il decreto interministeriale n. 177 del 1997 (art. 4) ha fissato i seguenti parametri per la formazione delle sezioni di scuola secondaria di primo grado:

- limite massimo di 25 alunni per le prime classi,
- limite massimo di 28 alunni per classe in caso di eccedenza di iscrizioni,
- massimo di 20 alunni in classe con alunno portatore di handicap,
- limite minimo di 15 classe,
- limite minimo riducibile fino a 10 alunni per classi in scuole di montagna e piccole isole, ecc.

Lo stesso decreto interministeriale n. 177 del 1997 ha assegnato ad ogni provincia un parametro medio di alunni/classe per orientare l'azione di razionalizzazione. In base al valore nazionale del parametro alunni/classe e tenuto conto della previsione di popolazione scolastica (1.716.057 alunni previsti), sono state previste complessivamente 83.600 classi di scuola media per l'anno scolastico 97/98.

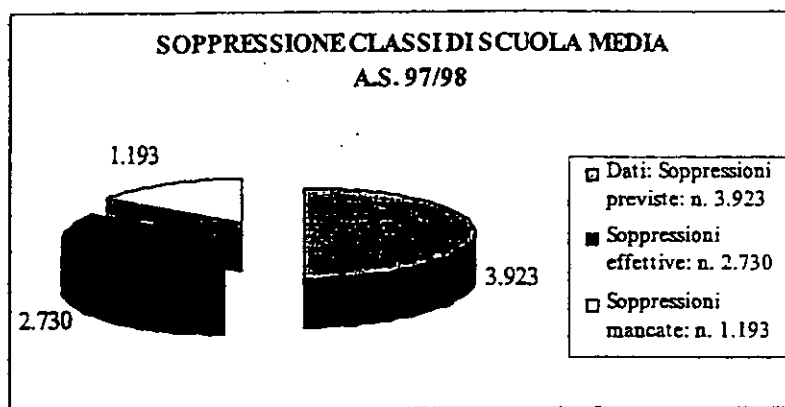
6.3.2 Costituzione delle classi a.s. 97/98.

Secondo la previsione di piano del decreto interministeriale n. 177 del 1997 le 87.589 classi di scuola secondaria di primo grado funzionanti nel 96/97 avrebbero dovuto ridursi per l'anno di riferimento a 83.666, con un decremento di 3.923 unità.

In effetti le classi di scuola media effettivamente costituite e funzionanti per l'anno scolastico 1997/1998 sia presso sedi centrali sia nelle sedi staccate sono risultate in tutto 84.859, con un decremento complessivo di 2.730 classi rispetto all'anno precedente, che tuttavia costituisce un risultato finale, rispetto al piano di razionalizzazione, inferiore di 1.193 unità.

Rispetto all'obiettivo di piano, quelle 1.193 classi non soppresses rappresentano circa il 30,4%, nonostante, vi sia stato un decremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente, e di entità maggiore di quanto previsto.

L'obiettivo di piano è stato conseguito nella misura del 69,6%.



Variazioni del numero delle classi e sezioni dal 96/97 al 97/98

Scuola	Classi/sezioni 96/97	Previsione 97/98	Variazione prevista	Situazione 97/98	Variazione effettiva	Differenza su previsione	Diff. %
Materna	38.882	39.483	+ 601	39.296	+ 414	- 187	- 31,1%
Elementare	146.804	144.726	- 2.078	144.776	- 2.028	+ 50	+ 2,4%
Media	87.589	83.666	- 3.923	84.859	- 2.730	+ 1.193	+ 30,4%

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alle Tabelle 1, 5, 13 e 13bis

7. Distribuzione delle classi/sezioni nell'unità scolastica.

La quantità di classi/sezioni all'interno dell'unità scolastica (plesso, scuola) non è solamente fattore di costituzione dell'unità e limite parametrico per determinare la soppressione o la sopravvivenza dell'unità stessa.

La quantità di classi è anche elemento funzionale all'organizzazione della scuola e fattore di efficacia nella gestione amministrativa; in talune situazioni può costituire elemento di complessità dell'organizzazione didattica. L'esame delle tipologie di fasce di classi all'interno delle scuole consente pertanto di rilevare situazioni valutabili anche sotto l'aspetto qualitativo.

7.1 Classi nei plessi di scuola elementare.

Nella scuola elementare, dopo l'avvio del nuovo ordinamento disposto dalla legge n. 148 del 1990, l'entità delle classi nel plesso ha assunto particolare importanza per la stretta connessione che essa ha con gli aspetti organizzativi e didattici interni.

Le piccole scuole che in passato potevano garantire l'efficacia dei risultati di apprendimento indipendentemente dal numero di classi accolte, hanno trovato nell'ordinamento modulare un condizionamento strutturale per il conseguimento degli obiettivi formativi.

Il necessario coordinamento delle classi (moduli) ha imposto quindi la ricerca di ben più elevati livelli dimensionali delle scuole, con conseguente intervento, in particolare, di razionalizzazione dei piccoli plessi

7.1.1 Media di classi per plesso.

Uno degli elementi strutturali identificativi della particolare configurazione delle scuole elementari è sempre stato il basso numero di classi per plesso scolastico che determinava quella polverizzazione di microscuole sul territorio nazionale prima della riforma di ordinamento introdotta dalla legge n. 148 del 1990. Proprio tale legge ha tuttavia previsto la chiusura dei piccoli plessi e ha indotto interventi di razionalizzazione per azioni di consolidamento e aggregazione di piccole scuole sul territorio.

Al precedente paragrafo si è visto come il decreto interministeriale n. 176 del 1997 abbia fissato criteri per l'ulteriore riduzione delle piccole scuole, tenendo conto anche degli interventi di supporto e riorganizzazione dei servizi da parte dei Comuni. Il rapporto classi/plessi consente di misurare l'efficacia dell'azione di razionalizzazione con riferimento anche all'arco di tempo dell'ultimo triennio. La tendenza emersa è di aumento costante del numero di classi per plesso, passato da 8,3 classi nel 95/96 a 8,5 nel 97/98.

La scuola elementare gradualmente si struttura su plessi scolastici di dimensioni sempre maggiori. Ciò risulta ancora più evidente dall'esame dei successivi dati sulle fasce di classi per plesso scolastico.

7.1.2 Plessi per fasce di classi nel triennio 95-97.

All'inizio della riforma di ordinamento nel 1990 i plessi scolastici con un numero di classi da 1 a 5 rappresentavano l'assoluta maggioranza dei plessi funzionanti (quasi il 60%). L'azione di riduzione di piccole scuole ha ridotto il loro numero nel 1997/1998 a circa il 45% del totale; la variazione in diminuzione intervenuta per questa fascia rispetto al precedente anno è stata del 5%.

Per contro, sempre rispetto all'ultimo anno, i plessi con fascia di classi compresa fra 21 e 25 sono decisamente aumentati, avendo fatto registrare un incremento del 5,3%. Stabile il numero di plessi con fascia 6-10; in diminuzione quelli di fascia intermedia 11-15 e 16-20.

Consistenza delle fasce di classi nel triennio 95/96-97/98

Anno scol.	Plessi con n° classi da 1 a 5		Plessi con n° classi da 6 a 10		Plessi con n° classi da 11 a 15		Plessi con n° classi da 16 a 20		Plessi con n° classi da 21 a 25		Plessi con n° classi oltre 25	
1995/96	8.560	48,2%	5.261	29,6%	2.072	11,7%	1.124	6,3%	363	2,0%	374	2,1%
1996/97	8.199	47,4%	5.123	29,6%	2.098	12,1%	1.114	6,4%	358	2,1%	397	2,3%
1997/98	7.790	46,0%	5.213	30,8%	2.078	12,3%	1.088	6,4%	377	2,2%	387	2,3%

7.1.3 Situazione dei plessi per fasce di classi nell'a.s. 1997/1998.

Per capire meglio la strutturazione, occorre precisare che comunque i plessi di fascia medio-bassa (6-10) rappresentano quasi il 30% del totale, mentre quelli di fascia successiva (11-15) rappresentano il 22,5% del totale.

Se il modello ottimale del numero di classi per plesso scolastico è di 10 (5 moduli di 2 classi parallele), si può ritenere che, pur con tendenza positiva di avvicinamento, l'obiettivo sia ancora lontano da raggiungere.

In proposito la situazione registrata nell'anno scolastico 1997/1998 vede alcune regioni complessivamente caratterizzate dalla maggioranza di plessi in fascia bassa da 1 a 5 classi, come ad esempio, il Molise che ha il 70,7% di scuole con questa tipologia, la Calabria con il 62,9%, il Piemonte con il 61,7%, l'Umbria con il 59,5% e l'Abruzzo con il 58,4%, tutte ben al di sopra della metà delle scuole elementari funzionanti.

Fra le province, sempre con riferimento a piccoli plessi con numero di classi non superiore a 5, Isernia ha l'82,5% di scuole con questa tipologia, Verbania l'80,2, Asti e Rieti il 74,7%, L'Aquila il 73%, Alessandria e Massa il 71,6%, Biella il 71,3%, Cuneo il 70,5%.

Pur riconoscendo che tali situazioni risentono fortemente del condizionamento oggettivo di caratteristiche territoriali sfavorevoli e da particolari situazioni locali circa la costituzione e l'evoluzione del sistema scolastico primario, non si può non rilevare che la diffusa presenza di piccoli plessi può rallentare ma non impedire, più che altrove, la piena realizzazione della nuova organizzazione didattica prevista.

Per contro, la regione che ha il minor numero di piccole scuole è la Puglia (15,9%), mentre Sicilia, Campania e Lombardia hanno circa un terzo di piccoli plessi fino a sei classi.

Se si considerano invece le scuole con un numero elevato di classi (oltre 20), spiccano fra tutte le situazioni regionali di Puglia (12,6% di plessi con oltre 25 classi e 10,2% da 21 a 25 classi), Sicilia (rispettivamente 6,1% e 4,3%), Campani (rispettivamente 7,1% e 3,8%) e Lazio (rispettivamente 2% e 5,6%).

Se il numero elevato di classi può — non assolutamente — favorire l'organizzazione didattica modulare, l'elevatissimo numero potrebbe, per contro, creare situazione gestionali e organizzative complesse.

% Plessi per fasce di classi - a.s. 97/98

Regioni	Fasce di classi					
	da 1 a 5	da 6 a 10	da 11 a 15	da 16 a 20	da 21 a 25	Oltre 25
Piemonte	61,7	22,6	9,3	5,0	1,0	0,4
Lombardia	38,7	36,6	17,8	5,3	1,2	0,4
Liguria	61,5	22,8	10,4	4,3	0,7	0,3
Veneto	46,6	40,6	9,3	3,2	0,2	0,1
Friuli V.G.	58,6	33,0	5,7	2,0	0,5	0,2
Emilia R.	48,3	34,7	11,2	4,5	0,9	0,4
Toscana	51,7	34,7	9,8	3,2	0,6	0,0
Umbria	59,5	30,0	7,2	3,3	0,0	0,0
Marche	52,7	33,0	10,4	3,5	0,2	0,2
Lazio	35,7	28,9	17,3	10,5	5,6	2,0
Abruzzo	58,4	24,6	11,6	4,6	0,4	0,4
Molise	70,7	16,5	7,9	3,7	1,2	0,0
Campania	37,1	31,2	12,4	8,4	3,8	7,1
Puglia	15,9	24,8	15,7	20,8	10,2	12,6
Basilicata	51,6	28,5	11,7	3,9	3,1	1,2
Calabria	62,9	24,1	6,9	3,8	1,1	1,2
Sicilia	37,8	26,2	15,1	10,5	4,3	6,1
Sardegna	42,2	36,7	11,9	6,4	1,6	1,2
ITALIA	46,0	30,8	12,3	6,4	2,2	2,3

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 14

7.2 Sezioni nelle scuole materne statali.

La diffusione della scuola materna statale, anche fuori dai grandi centri dove già funzionavano scuole a gestione a non statale ha dato, almeno inizialmente (la scuola materna statale nasce per effetto della legge n. 444 nel 1968), una prevalente configurazione di scuola di dimensioni ridotte. Là dove l'onere di gestione di piccole scuole materne non statali era diventato insostenibile a causa dell'incidenza dei costi elevati della struttura e della personale, l'istituzione statale si è inserita per sostituzione assorbendo il dimensionamento esistente.

Per tali ragioni la prevalente strutturazione delle scuole materne statali è stata quella di monosezioni o bisezioni, gradualmente ridotte di numero con la diffusione del tipo di scuola.

7.2.1 Situazione delle scuole per fasce di sezioni nell'a.s. 1997/1998

Le sezioni di scuola materna statale nell'a.s. 1997/1998, come visto in precedenza, sono in tutto 39.296, collocate in 13.624 scuole. La media di sezioni per scuola è quindi di poco inferiore a 3; rapporto medio che conferma nettamente per questo ordine di scuola una tipologia strutturale di piccola unità scolastica: come si può rilevare dalle Tabelle 15 e 15bis in Appendice, qui di seguito sintetizzata, oltre la metà delle scuole materne statali è strutturata su un massimo di due sezioni.

Fra le province hanno oltre il 40% di scuole strutturate su monosezione Asti, Campobasso, Cosenza, Grosseto, Isernia, Messina, Parma, Reggio Calabria, Savona, Trieste e Verbania.

Consistenza delle fasce di sezioni di materna statale a.s. 97/98

	Scuole con 1 sezione	Scuole con 2 sezioni	Scuole con 3 sezioni	Scuole con da 4 a 6 sezioni	Scuole con oltre 6 sezioni	Totale Sezioni
n°	3.421	3.637	2.699	3.719	688	13.624
%	25,1%	26,7%	19,8%	23,3%	5,1%	100%

Le scuole materne statali "tipo", pur avendo una strutturazione organizzativa interna semplificata grazie al ridotto numero di sezioni, rappresentano per le direzioni didattiche un carico gestionale specifico e non secondario in ragione dell'ampia diffusione sul territorio che esige maggiore coordinamento.

7.3 Classi nelle scuole medie.

Come abbiamo rilevato nei precedenti paragrafi, sono risultate funzionanti nell'a.s. 97/98 84.859 classi di scuola media, distribuite in 7.890 scuole fra istituti principali e sezioni staccate.

Se il rapporto medio di classi, anziché per scuola, viene definito per istituzione scolastica (5.003 istituti principali con presidenza), risulta circa di 17 (il limite fissato per consentire il funzionamento di una scuola media è, di norma, di almeno 12 classi).

7.3.1 Situazione delle scuole per fasce di classi nell'a.s. 1997/1998.

L'individuazione delle tipologie di scuole in base alle fasce di classi risulta dalla tabella di sintesi sottoesposta. Va ricordato che la situazione comprende indifferentemente tutte le scuole (istituti principali e sezioni staccate); non consente di accertare l'entità delle situazioni: sottodimensionate, ma, relativamente alle sezioni staccate, che - di norma - sono costituite da sei classi, permette di quantificare le situazioni sotto tale limite; situazioni che risultano complessivamente superiori al 40% di tutte le scuole funzionanti.

Consistenza delle fasce di classi di scuola secondaria di I grado a.s. 97/98

	scuole con classi da 1 a 3	scuole con classi da 4 a 6	scuole con classi da 7 a 9	scuole con classi da 10 a 12	Scuole con classi da 13 a 15	Scuole con classi da 16 a 18	scuole con classi oltre 18	totale
n°	1.310	1.867	1.098	896	840	690	1.189	7.980
%	16,6%	23,7%	13,9%	11,4%	10,6%	8,7%	15,1%	100%

8. Alunni.

Gli indicatori fino ad ora esaminati hanno ovviamente una dipendenza diretta dal dato di popolazione scolastica, inteso nella sua quantità complessiva, nella sua articolazione territoriale e di settore, e nelle sue dinamiche di sviluppo o di contrazione.

Come rilevato nei precedenti paragrafi, soprattutto in riferimento all'attuazione dei decreti interministeriali n. 176 e n. 177 del 1997, le soppressioni o le istituzioni di classi, di plessi o sezioni, nonché delle stesse istituzioni scolastiche principali, hanno uno stretto nesso di dipendenza con l'andamento della popolazione scolastica.

Anche per l'anno di riferimento tale relazione, come si vedrà oltre, è stata significativa.

8.1 Alunni di scuola elementare.

Confermando l'inversione di tendenza registrata nel precedente anno che aveva messo in evidenza, anziché la costante diminuzione di alunni, un aumento, se pur lieve (3.250 unità), della popolazione scolastica del settore primario, anche per l'anno di riferimento gli alunni di

elementare sono risultati in numero superiore a quelli del 96/97, con un aumento questa volta ancora più marcato (11.112 unità).

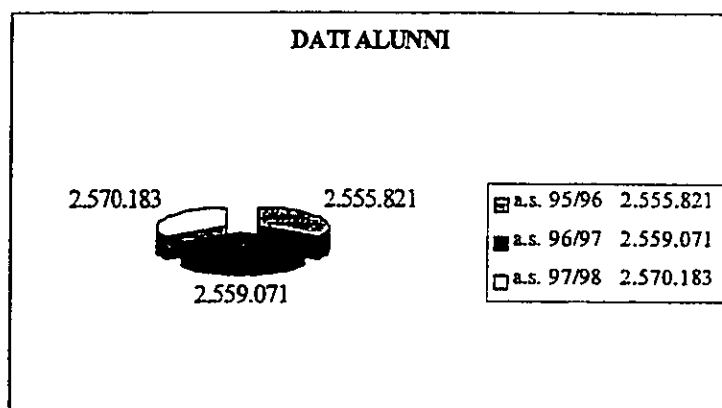
Le cause di tale aumento vanno probabilmente ricercate, oltre che naturalmente nell'andamento demografico delle natalità, anche nei fenomeni migratori e nell'opzione della scuola statale rispetto a quella privata.

8.1.1 Alunni nel triennio 95/96 - 97/98.

Negli ultimi tre anni scolastici, la scuola elementare ha fatto registrare un aumento di popolazione scolastica. La variazione complessiva, nell'arco di tempo considerato, è stata di oltre 14 mila unità pari ad un incremento percentuale di circa lo 0,6%.

Popolazione scolastica nel triennio 95/96-97/98

Anno scol.	Alunni	Variazione Anno precedente	% variazione anno precedente	Variazione nel triennio	% variazione nel triennio
95/96	2.555.821	-	-	-	-
96/97	2.559.071	+ 3.250	+ 0,15%	-	-
97/98	2.570.183	+ 11.112	+ 0,43%	+ 14.362	+ 0,56%



Se il dato nazionale è chiaro e netto, ben diversa è tuttavia la situazione territoriale che si caratterizza in una vera e propria spaccatura del territorio fra Nord e centro da una parte e sud e isole dall'altra.

Infatti tutte le regioni settentrionali e centrali hanno fatto registrare, rispetto al precedente anno scolastico, un aumento di popolazione scolastica di varia intensità, mentre quelle meridionali, tutte, hanno fatto registrare una flessione più o meno incidente.

In particolare, fra quelle che hanno fatto registrare un incremento, spiccano soprattutto l'Emilia Romagna (+2,9%) e la Liguria (+2,2%), regioni notoriamente a bassissimo tasso di natalità.

Probabilmente una concausa della variazione può essere data dalla presenza crescente di alunni stranieri soprattutto nelle scuole emiliano-romagnole.

Le maggiori situazioni di decremento invece si sono verificate in Calabria (con una variazione per ciascun anno considerato dell'1,8-1,9%) e in Sardegna (variazione negativa dell'1,5% sull'ultimo anno e del 3,4% rispetto al 95/96).

Nelle singole province, rispetto al precedente anno scolastico, Parma ha fatto registrare un incremento del 5%, Gorizia del 4,9%, Modena del 4,3%, Bologna e Reggio Emilia del 3,5%, Rimini del 3,2, Genova del 2,8%.

Il saldo negativo percentualmente più rilevante è quello di Crotone (-2,6%), seguito da quello di Isernia (-2,3%) e di Vibo Valentia (-2,1%)

Popolazione scolastica triennio 95/96 - 97/98

Regioni	a.s. 95/96	a.s. 96/97	a.s. 97/98	variaz. % biennio	Variaz. % triennio
	a	b	c	$d=(c-b)/b$	$E=(c-a)/a$
Emilia R.	129.227	131.319	135.165	4,6%	2,9%
Liguria	48.612	49.341	50.404	3,7%	2,2%
Toscana	122.897	123.154	124.977	1,7%	1,5%
Veneto	182.295	181.999	184.402	1,2%	1,3%
Lazio	216.336	219.437	222.325	2,8%	1,3%
Friuli V.G.	40.804	40.928	41.337	1,3%	1,0%
Lombardia	350.577	351.903	355.401	1,4%	1,0%
Piemonte	157.802	157.917	159.037	0,8%	0,7%
Marche	60.717	60.746	61.126	0,7%	0,6%
Umbria	33.785	33.497	33.600	-0,5%	0,3%
Sicilia	302.362	301.511	301.121	-0,4%	-0,1%
Abruzzo	61.540	60.926	60.751	-1,3%	-0,3%
Campania	342.289	346.354	345.302	0,9%	-0,3%
Puglia	239.681	237.944	237.160	-1,1%	-0,3%
Molise	17.001	16.743	16.627	-2,2%	-0,7%
Basilicata	35.477	34.968	34.711	-2,2%	-0,7%
Sardegna	87.658	85.965	84.715	-3,4%	-1,5%
Calabria	126.761	124.419	122.022	-3,7%	-1,9%
ITALIA	2.555.821	2.559.071	2.570.183	0,56%	0,43%

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 2

8.1.2 Alunni portatori di handicap.

I portatori di handicap costituiscono una tipologia di alunno che, sotto l'aspetto organizzativo e formativo, verranno esaminati nel capitolo relativo agli indicatori di risultato.

In questa sede, invece, essi vengono valutati quale elemento strutturale del sistema, capace di incidere su altri aspetti strutturali e organizzativi.

L'art. 3, comma 2 del Decreto legislativo n. 177 del 1997 precisa che "... le classi che accolgono alunni portatori di handicap sono costituite con 20 alunni...". Come si può facilmente intuire, il limite prefissato per la formazione delle classi che accolgono alunni portatori di handicap determina in molti casi la costituzione aggiuntiva di nuove classi, per sdoppiamento al raggiungimento del limite di 20 unità.

L'aumento di alunni portatori di handicap, percentualmente più rilevante dell'aumento parallelo degli alunni iscritti, non può che incidere sul numero delle classi.

8.1.2.1 Alunni portatori di handicap nel triennio.

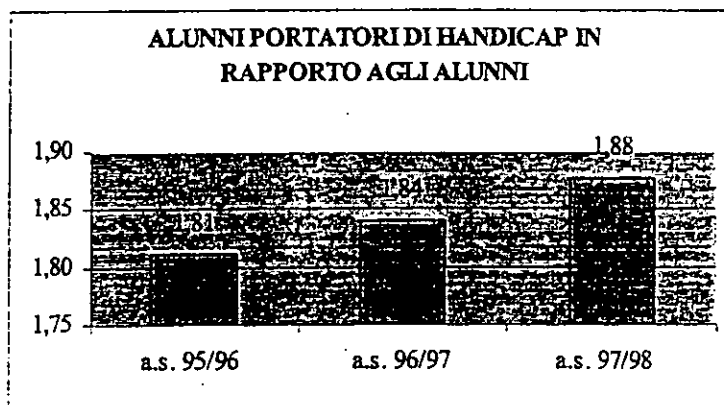
Gli alunni di scuola elementare riconosciuti portatori di handicap hanno raggiunto nell'anno di riferimento le 48.266 unità, con un incremento di oltre mille rispetto all'anno precedente, e di quasi 2 mila rispetto al 95/96.

Alunni di scuola elementare portatori di handicap nel triennio 95/96-97/98

Anno scol.	Alunni Portatori di handicap	Variazione Anno precedente	% variazione anno precedente	Variazione nel triennio	% variazione nel triennio
95/96	46.301	-	-	-	-
96/97	47.108	+807	+1,74%	-	-
97/98	48.266	+1.158	+2,46%	+1.965	+4,24%

A questo dato di incremento costante negli anni fanno eccezioni talune situazioni territoriali nelle quali la quantità di portatori di handicap è rimasta pressoché costante nel tempo oppure è andata riducendosi. È il caso, ad esempio, del Friuli Venezia Giulia (vedi in Appendice le Tabelle 16 e 16bis) che ha registrato una flessione nell'ultimo triennio (781 nel 95/96, 765 nel 96/97 e 745 nel 97/98), della Basilicata (valori in decremento), della Sardegna (valori costanti) e dell'Abruzzo (valori costanti).

In valori percentuali, rispetto alla totalità degli alunni iscritti, i portatori di handicap costituiscono nella scuola elementare l'1,9%, cioè un alunno portatore di handicap ogni 50 alunni iscritti. Si tratta di un valore percentuale in aumento negli ultimi anni, che è passato dall'1,8% del 95/96 e 96/97 all'1,9% del 97/98.



Fra le regioni Umbria e Molise hanno segnato la percentuale più bassa di alunni portatori di handicap (1,3%) rispetto al totale degli iscritti; per contro sono state la Liguria e il Lazio ad avere la percentuale più alta (2,2%).

Fra le province la più bassa presenza percentuale di portatori di handicap si è registrata a Sondrio, Massa e Matera (1,1%), a Lucca e Campobasso (1,2%), ad Arezzo, Crotone, Pisa, Siena, Pordenone e Nuoro (1,3%); la più alta percentuale si è invece registrata a Imperia (3,3%), a Foggia (2,9%), a Enna (2,8%), a Pavia (2,7%), ad Asti e Alessandria (2,6%).

Considerato che nel 97/98 gli alunni portatori di handicap sono stati nella scuola elementare 48.266 su 2.570.183 iscritti, si è costituito un rapporto di un alunno con handicap ogni 53 alunni iscritti.

8.2 Alunni di scuola materna statale.

Le considerazioni già espresse in precedenza sulla linea tendenziale di sviluppo della scuola materna statale che sistematicamente da anni incrementa la presenza sull'intero territorio nazionale con proprie strutture (scuole e sezioni), trova puntuale conferma ovviamente in questa parte relativa alla popolazione scolastica interessata (denominata per convenzione "alunni", ma che più propriamente vanno chiamati "bambini").

8.2.1 I bambini nelle scuole materne statali nell'a.s. 97/98.

Le unità di popolazione scolastica presenti nelle scuole materne statali nell'anno di riferimento sono state 918.126 (un po' meno di quanto previsto nei piani di sviluppo, ma molto di più di quanto presente nell'anno precedente).

L'incremento di quasi 7 mila unità rispetto al 96/97 è stato pari a circa lo 0,8% e ha rappresentato una crescita inferiore a quella attesa o prevista (più di 14 mila unità); rispetto a due anni prima l'incremento complessivo è stato circa di 26 mila unità.

In valori assoluti è stata Napoli ad avere avuto la maggiore quantità di bambini di scuola materna statale (76.079), seguita da Roma (44.218), da Bari (38.927) e da Milano (37.623). Le province con il più basso numero di bambini di materna statale sono state Trieste (1.457), Ferrara (1.729) e Rovigo (2.019).

8.2.2 Bambini portatori di handicap.

L'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 177 del 1997 prevede che *"Le sezioni che accolgono portatori di handicap sono costituite con 20 bambini"*.

I bambini portatori di handicap inseriti nella scuola materna statale sono stati nel 97/98 9.896 per una percentuale media, rispetto agli iscritti, dell'1,1%.

Il Veneto è, fra le regioni, quella con il più alto indice di portatori d'handicap inseriti in scuole materne statali (1,6%); il Molise è quella con la percentuale più bassa (0,8%).

Fra le province, in valori assoluti, è Napoli ad avere il maggior numero di bambini portatori di handicap inseriti in scuole materne statali (678) seguita da Roma (571) e Milano (460); in campo opposto è Gorizia ad avere in numero più basso (17), seguita da Isernia (20), Pordenone e Rimini (21).

In valori percentuali è comunque Treviso ad avere la maggiore presenza di portatori di handicap (2,5%); Avellino e Cremona ad avere la percentuale più bassa (0,6%).

Considerato che nel 97/98 i bambini portatori di handicap sono stati nella scuola materna statale 9.896 su 918.126 iscritti, si è costituito un rapporto di un bambino con handicap ogni 93 bambini iscritti.

8.3 Alunni di scuola secondaria di I grado.

A differenza di quanto si è rilevato sopra a proposito di scuola elementare e di scuola materna statale, la scuola secondaria di I grado continua invece a fare registrare, in forma costante, una diminuzione di popolazione scolastica.

8.3.1 Situazione di scuola media nell'a.s. 97/98.

Anche per l'anno scolastico di riferimento il calo di popolazione è stato confermato, addirittura con valori più bassi di quelli preventivamente ipotizzati dal decreto interministeriale n. 177 del 1997. Infatti gli alunni sono risultati 1.712.831, cioè 45.170 in meno di quelli presenti nell'anno scolastico 1996/1997 (e comunque 3.226 in meno di quelli previsti).

È evidente che tale situazione non può non essersi riflessa sulle strutture scolastiche e sugli organici del personale, in termini di sensibile contrazione, come aveva disposto, pur su

una base previsionale più favorevole, il piano di razionalizzazione di cui al decreto interministeriale n. 177 del 1997.

Va detto comunque che la mancata soppressione di classi e di sezioni staccate di cui abbiano riferito nei paragrafi precedenti non si fondava certamente su un imprevisto incremento di popolazione scolastica che, anzi, essendo risultata di entità inferiore a quella ipotizzata, avrebbe dovuto incidere ulteriormente sulla quantità delle soppressioni.

8.3.2 Alunni portatori di handicap.

Anche nella scuola media la previsione di formazione delle classi con alunni portatori di handicap comporta il rispetto del limite massimo di 20 alunni (cfr. art. 4, comma 3 del decreto interministeriale n. 177 del 1997).

La presenza di questa tipologia di alunno ha quindi, anche nella scuola secondaria di I grado, rilevanza come nei precedenti settori scolastici, in quanto ha conseguenze sulla costituzione delle classi nonché sull'impiego di personale aggiunto specializzato.

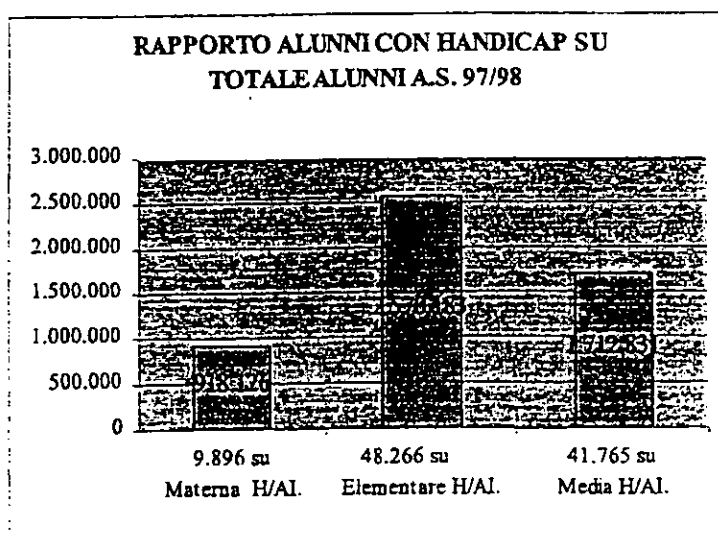
Nel 97/98 gli alunni portatori di handicap di scuola secondaria di I grado sono stati 41.765, una quantità di tutto rilievo rispetto al totale degli iscritti (2,4%).

Come si può rilevare dalle Tabelle 17 e 17bis in Appendice, è stata la Liguria, con il 3,3%, ad avere avuto l'incidenza più alta di alunni portatori di handicap, ma è stata la Campania, in valori assoluti, ad averne la quantità maggiore inserita (5.622).

Fra le province Imperia ha avuto il 5,4% di alunni portatori di handicap sul totale degli alunni iscritti; Alessandria il 4,2%, Asti e Pavia il 4,1%, Trapani il 4,0%.

La minore incidenza di presenze di alunni portatori di handicap si è registrata a Prato e Massa (1,4%) e a Crotone (1,6%).

Considerato che nel 97/98 gli alunni portatori di handicap sono stati nella scuola secondaria di I grado 41.765 su 1.712.831 iscritti, si è costituito un rapporto di un alunno con handicap ogni 41 alunni iscritti.



9. Alunni in rapporto alle Istituzioni scolastiche e alle Classi.

Se la distribuzione degli alunni all'interno delle unità scolastiche viene esaminata in rapporto alle istituzioni scolastiche (parametro della dimensione che nel prossimo futuro

troverà puntuale definizione nel d.P.R. n. 233 del 1998 con effetti dal 2000/2001) o alle classi (indice predeterminato per la previsione delle classi da ridurre nel 97/98), ci si può rendere conto che la relazione (alunni/scuola, alunni/classe) costituisce non solo una rappresentazione finale di una situazione finita, ma piuttosto un elemento dinamico di pianificazione.

Nella prospettiva dell'autonomia scolastica è stato approvato dunque il Regolamento per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche che fissa quale parametro di misurazione la popolazione scolastica (e non più, come avveniva prima, il numero delle classi).

Per il 97/98 hanno continuato a valere i vecchi parametri del numero classi per dimensionare le istituzioni scolastiche, ma può risultare interessante "misurare" le dimensioni in atto in base al parametro della popolazione scolastica, per una valutazione ed una comparazione circostanziata circa i nuovi interventi di pianificazione.

9.1 Alunni/Circolo didattico.

La complessità della struttura dei circoli didattici che comprende sia scuole elementari sia, in modo non omogeneo, scuole materne statali rende poco agevole la determinazione del dimensionamento dei Circoli in base alla popolazione scolastica dell'uno e dell'altro ordine. Poiché comunque si tratta di valori medi per provincia, la rilevazione può avere una certa attendibilità.

Considerato che i circoli didattici nel 97/98 sono stati 4.378 e gli alunni di elementare e di materna sono risultati rispettivamente 2.570.183 e 918.126 (per un totale complessivo di 3.488.309) la media di alunni per Circolo è risultata di circa 800 unità (797 al/circ.).

In base al Regolamento per il dimensionamento delle future istituzioni scolastiche (d.P.R. 233 del 198) che ha fissato la dimensione, in termine di alunni, fra i 500 e i 900 alunni, si può ritenere che complessivamente, fatti salvi gli opportuni adattamenti territoriali discrezionalmente valutati dalle Conferenze provinciali dei Comuni, i Circoli didattici risultano nella media già prefissata.

Tutte le regioni hanno una media di alunni per circolo superiore a 500; in Puglia i Circoli hanno una media di 973 alunni, in Sicilia di 958 e in Campania di 929.

Rapporto Alunni/Circoli didattici

Regione	Circoli didattici 97/98	Alunni elementare 97/98	Alunni materna 97/98	Totale popolaz. scolastica	Media alunni per circolo
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d=b+c</i>	<i>E=d/a</i>
Piemonte	308	159.037	57.235	216.272	702
Lombardia	593	355.401	89.159	444.560	750
Liguria	102	50.404	17.687	68.091	668
Veneto	309	184.402	35.234	219.636	711
Friuli-V. Giulia	89	41.337	14.114	55.451	623
Emilia-Romagna	237	135.165	34.532	169.697	716
Toscana	239	124.977	52.488	177.465	743
Marche	118	61.126	28.929	90.055	763
Umbria	69	33.600	15.001	48.601	704
Lazio	357	222.325	79.442	301.767	845
Abruzzo	119	60.751	28.774	89.525	752
Molise	36	16.627	7.238	23.865	663
Campania	528	345.302	144.954	490.256	929
Puglia	348	237.160	101.510	338.670	973
Basilicata	75	34.711	15.524	50.235	670
Calabria	255	122.022	52.754	174.776	685
Sicilia	434	301.121	114.825	415.946	958
Sardegna	162	84.715	28.726	113.441	700
Totale	4.378	2.570.183	918.126	3.488.309	797

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 18

Fra le province alcune superano la media di 1.000 alunni per Circolo: Ragusa 1.112, Catania 1.047, Napoli 1.039, Agrigento 1.032, Latina 1.020, Trapani 1.017, Bari 1.014 e Brindisi 1.003.

Sono comunque 14 su 100 le province che hanno una media di alunni per Circolo superiore al limite più elevato della fascia 500-900 previsto per il dimensionamento delle future istituzioni scolastiche.

9.2 Alunni/Scuole medie.

Considerato che gli istituti di scuola secondaria di I grado nel 97/98 sono stati 5.003 e gli alunni sono risultati 1.712.813, la media di alunni per Scuola è risultata di 342 unità.

Per quanto riguarda le regioni, la media di alunni per Scuola oscilla dal minimo di 256 per il Molise al massimo di 405 per la Campania.

Per quanto riguarda invece le province nessuna raggiunge, in media, il limite minimo di fascia (500 alunni) previsto dal regolamento per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome. La provincia di Napoli ha comunque la media di alunni per scuola più elevata (484 al/Sc.); Vibo Valentia la più bassa (211), insieme a Rieti (240) e Campobasso (246).

Rapporto Alunni/Scuole Medie

Regione	Scuole medie 97/98	Totale Alunni 97/98	Media alunni per circolo
	<i>a</i>	<i>b</i>	$c=b/a$
Piemonte	317	101.468	320
Lombardia	676	221.028	327
Liguria	107	32.768	306
Veneto	376	117.071	311
Friuli-V.Giulia	94	26.541	282
Emilia-Romagna	250	85.520	342
Toscana	250	83.880	336
Marche	122	40.267	330
Umbria	76	21.951	289
Lazio	430	152.358	354
Abruzzo	129	41.905	325
Molise	43	10.989	256
Campania	606	245.428	405
Puglia	394	157.695	400
Basilicata	85	23.222	273
Calabria	306	83.102	272
Sicilia	531	204.449	385
Sardegna	211	63.189	299
Totale	5.003	1.712.831	342

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 19

9.3 Alunni/Classi di elementare.

Il decreto interministeriale n. 177 del 1997 aveva costruito la previsione del numero delle classi da costituire in base alla popolazione scolastica prevista, fissando per l'elementare a 17,6 il parametro di calcolo (una classe ogni 17,6 alunni).

L'anno prima, a situazione consolidata, il parametro era risultato di 17,4 alunni per classe e nel 95/96, ancora meno, 17,3.

Va notato come, a situazione conclusa, il rapporto al/cl. rappresenti un lettore di situazione definitiva; in sede di previsione invece rappresenta un fattore dinamico di variazione della consistenza del numero delle classi.

Unica variabile di questa situazione dinamica a parametro fisso è quella della popolazione scolastica che può, al termine, discostarsi dalla previsione con variazioni che possono causare o ulteriori riduzioni di classi rispetto a quelle previste oppure imprevisti aumenti.

Nella scuola elementare la previsione per il 97/98 era stata complessivamente di 2.553.193 alunni; in effetti gli alunni sono risultati invece 2.570.183, cioè esattamente 16.990 unità in più.

Considerato il divisore prefissato di 17,6 alunni/classe, la maggiore consistenza effettiva della popolazione scolastica avrebbe dovuto determinare una minore contrazione delle classi per oltre 900 unità.

Ciò non è avvenuto e, se il semplice esame finale del rapporto classi fra previsione e fatto aveva evidenziato un "debito" verso il piano nazionale per mancata soppressione di 50 classi, l'accertamento finale computato sull'andamento della popolazione scolastica ha evidenziato un "credito" di classi da non sopprimere, con un saldo finale di 933 classi di elementare sopprese oltre il dovuto, come si può rilevare dalle Tabelle 20 e 20bis in Appendice.

**Variatione della previsione di soppressione delle classi
in base alla popolazione scolastica accertata**

Classi esistenti 96/97	Classi spettanti 97/98 (1)	Classi effettive 97/98	Soppressioni previste 97/98	Soppressioni dovute 97/98 (1)	Soppressioni effettive 97/98	Differenza di soppressioni
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e=a-b</i>	<i>f=a-c</i>	<i>g=d-e</i>
146.798	145.709	144.776	2.072	1.089	2.022	933

(1) in base all'effettiva popolazione accertata

In assoluto è stata l'Emilia-Romagna che ha soppresso classi in quantità superiore alla previsione di piano (172 classi sopprese oltre quanto spettasse in base agli alunni effettivamente iscritti), seguita da Toscana (166), Piemonte (135) e Lombardia (102).

Se si considera l'effettiva popolazione scolastica rilevata, tutte le regioni hanno soppresso più classi di quanto dovuto nella previsione iniziale di piano, con l'eccezione del Lazio che, pur con il correttivo dovuto alla maggiore popolazione, ha soppresso 98 classi in meno di quanto dovuto.

La Sicilia ha esattamente soppresso il numero di classi secondo la previsione corretta.

Fra le province che hanno soppresso più classi di quanto spettasse vi sono Torino (63 classi sopprese oltre al dovuto), Messina (56), Nuoro e Lucca (48), Parma 44 e Modena (40).

9.4 Alunni/Sezioni di materna.

A differenza di quanto previsto per la scuola elementare e per la scuola media, la scuola materna statale, secondo il piano di cui ai decreti interministeriali n. 176 e n. 177 del 1997, avrebbe dovuto espandersi, aumentando il numero delle sezioni.

Tale espansione era comunque vincolata al rapporto predefinito (provincia per provincia) di alunni/sezione (nella fattispecie la media nazionale è stata fissata a 23,4 bambini per sezione).

Il riscontro esatto dei bambini iscritti nel 97/98 ha consentito di calcolare a consuntivo il numero di sezioni dovute e l'eventuale scarto rispetto alla previsione iniziale.

La previsione di 39.483 sezioni di scuola materna statale per il 97/98 (601 in più rispetto all'anno precedente) era stata calcolata su una previsione di 925.823 bambini.

In effetti i bambini iscritti per l'a.s. 97/98 sono stati 918.126, cioè circa 7.700 meno del previsto, con una conseguente riduzione del numero di nuove sezioni da istituire, pari a circa 330-340 unità.

Al termine le sezioni effettive sono risultate 38.296, con un aumento rispetto al precedente anno di 414 unità, comunque inferiore alla previsione iniziale che ne aveva ipotizzato, come abbiamo sopra ricordato, 601 in più. Le sezioni non costituite, secondo il piano di previsione, sono state 158.

Il rapporto finale al/cl è risultato per il 97/98 pari a 23,36 bambini per sezione, pressoché pari al valore parametrico definito in sede di previsione (23,40).

9.5 Alunni/Classi di media.

Gli alunni iscritti alla scuola media per il 97/98 sono stati in tutto 1.712.831 (ne erano stati previsti 1.716.057) con un decremento effettivo di 45.170 unità rispetto al precedente anno.

La maggiore flessione di 3.226 alunni rispetto alle previsioni — fermo il rapporto predeterminato di 20,5 alunni per classe — ha inciso per un valore di ulteriori circa 150/160 classi da sopprimere.

Se si considera che la scuola media, rispetto alle previsioni di piano, si è trovata alla fine con "debito" di 1.193 classi non sopprese per l'a.s. 97/98 (cfr. precedente paragrafo 4.3.2) l'esatta determinazione dell'entità della popolazione scolastica per il 97/98 ha indotto un aggravamento del "debito" di altre 153 classi che avrebbero dovuto essere sopprese, stante il calo ulteriore di alunni, portando quindi a 1.346 le classi non sopprese rispetto ad una previsione iniziale di 3.923.

Il rapporto finale al/cl è risultato di 20,18 alunni per classe, inferiore sensibilmente al parametro definito in sede di previsione (20,50).

Rapporto al/cl: dalla previsione all'attuazione

Scuola	Alunni previsti 97/98	Rapporto previsionale al/cl. 97/98	Classi previste 97/98	Alunni effettivi 97/98	Classi effettive 97/98	Rapporto definitivo al/cl 97/98	Differenza rapporto al/cl
Materna	925.825	23,45	39.483	918.126	39.296	23,36	- 0,08
Elementare	2.553.193	17,64	144.725	2.570.183	144.776	17,75	+ 0,11
Media	1.716.057	20,51	83.666	1.712.831	84.859	20,18	- 0,33

Come si può rilevare dal confronto, solamente la scuola elementare ha rispettato e, anzi incrementato, il rapporto al/cl prefissato; materna e soprattutto scuola media se ne sono discostate.

Se infine si confrontano i rapporti definitivi al/cl dell'ultimo triennio, a situazione effettivamente attuata, si può rilevare come la scuola elementare continui l'innalzamento del rapporto al/cl, mentre la scuola media è sostanzialmente stabile sui valori precedenti.

Nel confronto fra scuola primaria e scuola secondaria i due andamenti risentono di due cause diverse: la variazione dell'indice di scuola elementare è sostanzialmente conseguenza dell'intervento di pianificazione, mentre l'indice di scuola media è prevalentemente effetto fisiologico del calo demografico.

Rapporto al/cl: variazione nel triennio 95/96 - 97/98

Scuola	Al/cl 95/96	Al/cl 96/97	Variazione su 95/96	Al/cl 97/98	Variazione su 96/97	Variazione su 95/96
Materna	23,54	23,43	- 0,09	23,36	- 0,07	- 0,18
Elementare	17,26	17,43	+ 0,17	17,75	+ 0,32	+ 0,49
Media	20,14	20,07	- 0,07	20,18	+ 0,11	+ 0,04

10. Docenti.

Il numero di docenti è strettamente correlato all'entità degli altri indicatori di struttura già esaminati. In particolare, considerata la stretta dipendenza secondo rapporti direttamente proporzionali, pur non meccanici, fra docenti e classi, è questo ultimo indicatore che determina in buona misura la dimensione degli organici provinciali degli insegnanti.

Tuttavia concorrono alla piena determinazione degli organici del personale docente anche la tipologia di organizzazione didattica, nonché l'attivazione nelle scuole di interventi integrati a favore degli alunni portatori di handicap.

Il decreto interministeriale n. 178 del 1997 ha previsto infatti che le dotazioni organiche provinciali di docenti di ciascun ordine e grado di scuola per il 97/98 siano definite "... in relazione al numero delle classi previste in ciascuna scuola e alla loro ripartizione per tipologia organizzativo-didattica..." e che le dotazioni organiche necessarie per le attività di sostegno agli alunni portatori di handicap siano definite per ciascun grado di scuola nel limite dell'organico complessivamente attribuito a ciascuna provincia.

Sia per le dotazioni di organico ordinario sia per quelle di sostegno lo stesso decreto 178 del 1997 ha previsto apposite tabelle che sono ovviamente da mettere in relazione funzionale con quelle previste dai decreti nn. 176 e 177 del 1997 relativi alle scuole e alle classi.

10.1 Docenti di scuola elementare.

Nel settore della scuola primaria l'organico dei docenti è sempre stato la risultante della somma degli organici dei singoli plessi scolastici. E l'organico di plesso, con titolarità dei docenti in esso incardinati, a sua volta è la risultanza del numero di docenti assegnati a ciascuna classe, tenuto conto della tipologia organizzativa (a modulo o a tempo pieno).

10.1.1 I docenti dell'organico funzionale di circolo.

Dal 97/98 è stata tuttavia introdotta una variazione rilevante, se pur non pienamente efficace nell'immediato, destinata a modificare dal 98/98 in modo drastico il precedente meccanismo costitutivo previsto.

Si tratta dell'organico funzionale di circolo, di cui alla previsione della legge n. 662 del 1996 e alle norme di prima applicazione e al decreto interministeriale n. 178 del 1997.

L'organico funzionale prevede che, in fase di utilizzazione di fatto degli insegnanti elementari per il 97/98, i docenti siano assegnati ai plessi in quantità riferita anche al numero degli alunni presenti.

In vista della piena attuazione dell'organico funzionale di circolo per il 98/99, le unità amministrative rappresentate dai plessi scolastici e dalle classi perdono la rigidità di fattore esclusivo della determinazione di organico, anticipando la loro futura trasformazione in unità organizzative e didattiche non direttamente agenti sulla determinazione della quantità di docenti da assegnare.

Anche per queste ragioni vengono di seguito considerati innanzitutto la quantità di docenti, secondo le distribuzioni territoriali e le variazioni intervenute nel triennio, nonché la tipologia di docenza (ordinario, di sostegno, di ruolo e non); poi il rapporto alunni/docenti, senza valutare invece il rapporto docenti/classi o docenti/scuole.

10.1.2 Situazione docenti a.s. 97/98.

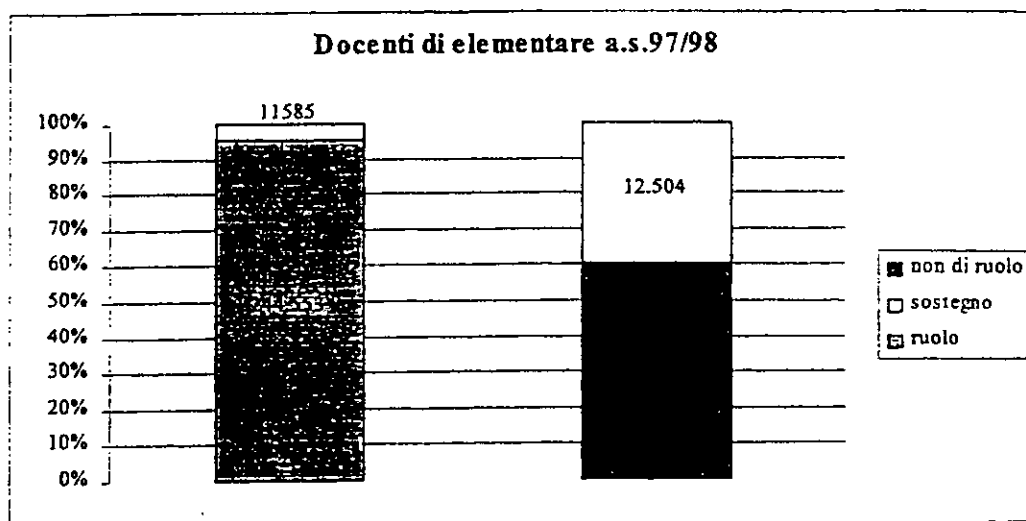
Gli insegnanti elementari di ruolo nel 97/98 sono stati 244.553, di cui 11.585 (4,7%) di sostegno agli alunni portatori di handicap. I docenti non di ruolo, supplenti annui, sono stati 18.801, di cui 12.504 (66,5%) insegnanti di sostegno ad alunni portatori di handicap.

Il personale docenti di scuola elementare, di ruolo e non di ruolo, è stato quindi di 263.354 unità, di cui 24.089 (9,1%) docente di sostegno.

Docenti di scuola elementare a.s. 97/98

Tipologia	Docente ordinari	%	Docente di sostegno H	%	Totale	%
Docenti di Ruolo	232.968	95,3%	11.585	4,7%	244.553	100%
%	97,4%		48,0%		92,9%	
Docenti Non ruolo	6.297	33,5%	12.504	66,5%	18.801	100%
%	2,6%		52,0%		7,1%	
Totale	239.265	90,9%	24.089	9,1%	263.354	100%
%	100%		100%		100%	

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alle Tabelle 21 e 21bis



Le previsioni di organico per il 97/98, secondo le indicazioni di piano di cui al decreto interministeriale n. 178 del 1997, avevano fissato a 246.387 unità i posti di docenti di elementare. In effetti i titolari – che, come è noto, non corrispondono sempre ai “posti” – sono risultati 244.553, cioè 1.834 in meno del previsto. Nell’anno precedente lo scarto fra organico e titolari era stato di 7.617 unità.

10.1.3 Docenti non di ruolo.

Come si può rilevare, i docenti non di ruolo sono stati 18.801 e hanno rappresentato il 7,1% del totale; ciò è dovuto alla diffusa presenza di docenti di sostegno che hanno occupato, in posizione non di ruolo, i numerosi posti istituiti annualmente in deroga (che rappresentano oltre la metà del totale dei posti di sostegno). Ma vi sono anche posti vacanti – e quindi coperti con supplenza annua – a causa della mancanza di docenti provvisti del richiesto titolo di specializzazione.

Il previsto superamento dei posti in deroga e l’espletamento del concorso dovrebbero consentire il conseguimento di due obiettivi: continuità delle docenze in sostegno, stabilizzazione del personale di ruolo.

La presenza in percentuale maggiore di docenti non di ruolo si è verificata in Campania (9,4% non di ruolo sul totale docenti) e in Sicilia (8,9%).

Fra le province (cfr. Tabelle 22 e 22bis in Appendice) il tasso di maggiore “precarietà” del personale è stato riscontrato a Caserta (13,9%), a Caltanissetta (12,3%), a Imperia (11,4%) e a Trieste e Siracusa (11,1%).

Per le stesse province, se si esaminano i dati della Tabella 00 in Appendice con la ripartizione della tipologia del docente non di ruolo, si può rilevare che i docenti di sostegno rappresentano 2/3 del totale; a Caserta sono addirittura $\frac{3}{4}$ del totale. Per contro il minore tasso di "precarietà" è stato riscontrato ad Asti (0%), a Rieti (1,3%), a Lecce (2,5%), a Reggio Calabria (2,6%) e a Crotone e Catanzaro (2,7%).

10.1.4 Mobilità dei docenti.

Se la presenza di personale non di ruolo costituisce un elemento di precarietà e di non continuità, anche la mobilità del personale di ruolo concorre ad incrementare tale situazione con effetti che normalmente si ripercuotono sulle sedi meno comode, a maggiore rischio scolastico per condizioni socio-economico-culturali.

Sul totale dei docenti di ruolo aventi titolo (234.323) il 22% circa nel 97/98 ha presentato domanda di trasferimento ad altra sede; tale domanda è stata soddisfatta nella percentuale del 76,5%. I 39.527 docenti trasferiti ad altra sede, anche di altra provincia, hanno rappresentato il 17% circa di mobilità del personale. L'indice di mobilità più elevato si è riscontrato ad Isernia (31% di docenti trasferiti), Agrigento (30%), Reggio Calabria (29%) e Benevento (24%).

10.1.5 Rapporti alunni/docenti.

Il rapporto medio di alunni per ogni docente di ruolo della scuola elementare è stato calcolato sui titolari registrati nell'anno 97/98. I docenti comprendono anche quegli insegnanti che, a vario titolo (comando, distacco, aspettativa, ecc.), non prestano effettivo servizio, ma non comprendono gli insegnanti che, prevalentemente in loro sostituzione, sono nominati annualmente dai provveditori agli studi.

Rapporto alunni/docenti a.s. 97/98

Regione	Alunni 97/98	Docenti di ruolo 97/98	Rapporto Alun/doc
	<i>A</i>	<i>b</i>	<i>c=a/b</i>
Friuli-V. Giulia	41.337	4.581	9,0
Piemonte	159.037	17.299	9,2
Liguria	50.404	5.377	9,4
Calabria	122.022	12.837	9,5
Umbria	33.600	3.505	9,6
Emilia-Romagn.	135.165	13.904	9,7
Toscana	124.977	12.576	9,9
Basilicata	34.711	3.502	9,9
Marche	61.126	6.091	10,0
Veneto	184.402	18.239	10,1
Abruzzo	60.751	5.940	10,2
Lombardia	355.401	34.475	10,3
Lazio	222.325	21.427	10,4
Molise	16.627	1.583	10,5
Sardegna	84.715	8.011	10,6
Campania	345.302	30.499	11,3
Sicilia	301.121	25.760	11,7
Puglia	237.160	18.947	12,5
Totale	2.570.183	244.553	10,5

Nota = I dati delle province sono contenuti nella Tabella 23 in Appendice

Sono prevalentemente le regioni meridionali ad avere il più alto rapporto alunni/docenti. Ciò non solamente per l'alta media di alunni per classe, ma anche per la diffusa assenza di scuole a tempo pieno che, come è noto, impiegano un numero di docenti superiore a quello normalmente impiegato nelle scuole organizzate a modulo, come si potrà vedere nei paragrafi successivi che prendono in considerazione gli indicatori di attuazione dell'ordinamento della scuola elementare.

L'incidenza di costi del personale è ovviamente maggiore laddove il rapporto alunni/docenti è basso, come, ad esempio, nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Liguria.

Se si considerano tutti i docenti, di ruolo o supplenti annui, che svolgono nella scuola elementare attività di sostegno ad alunni portatori di handicap — oltre 24 mila unità in tutto — si può rilevare come sono stati distribuiti in un rapporto alunni portatori di handicap per docente di sostegno che si è realizzato all'interno di una fascia il cui gli estremi di valore vanno dal minimo di 1,7 alunni per docente (Campania) al massimo di 2,5 (Calabria).

La media nazionale è stata di 2,0 alunni portatori di handicap ogni docente di sostegno.

Per quanto riguarda le province le differenze sono risultate più accentuate: Caserta, Massa, Sondrio e Vibo Valentia hanno fatto registrare un rapporto di 1,4 alunni per docente di sostegno, Alessandria, Salerno e Savona 1,5. Per contro Asti ha fatto registrare un rapporto di 4,7 alunni per docente di sostegno, Catanzaro 4,5 e Prato 4,4.

Se però il rapporto viene computato sul totale degli alunni del settore elementare con i posti di sostegno a qualsiasi ragione costituiti (posti in organico di diritto e posti in organico di fatto in deroga), si può rilevare come, sempre relativamente all'anno scolastico 1997/1998, si vada da un minimo di 80 alunni iscritti ogni posto di sostegno in Campania ad un massimo di 171 nel Molise.

La media nazionale è risultata di 107 alunni di scuola elementare per ogni posto di sostegno attivato.

Relativamente alle province il rapporto è risultato maggiormente differenziato con Imperia che ha fatto registrare un rapporto di 54 alunni per ogni posto di sostegno, Alessandria con 58, Messina con 60 e Foggia con 61.

Per contro Catanzaro ha fatto registrare un rapporto di 278 alunni per posto di sostegno, Prato 256, Brescia 241, Nuoro 221, Cremona 215, e Terni 202.

I dati complessivi hanno messo in evidenza forti squilibri nella presenza di alunni handicappati e nella quantità di risorse specialistiche (docenti di sostegno) impiegate per la loro integrazione.

Sembrerebbero mancare criteri univoci sia nella individuazione degli alunni portatori di handicap (certificazioni diagnostiche) sia nella assegnazione del personale di sostegno.

Alunni in rapporto ai docenti di sostegno

Regione	Alunni elementare 97/98	Alunni portatori di handicap	Docenti di sostegno ruolo e non	Rapporto AlunH/ doc.Sost.	Rapporto Alunni/ posti Sost.
	A	B	c	$d=b/c$	$e=a/c$
Piemonte	159.037	3.008	1.523	2,0	104
Lombardia	355.401	6.039	2.615	2,3	136
Liguria	50.404	1.114	537	2,1	94
Veneto	184.402	3.361	1.446	2,3	128
Friuli-V. Giulia	41.337	745	316	2,4	131
Emilia-Romagn.	135.165	2.645	1.303	2,0	104
Toscana	124.977	1.781	861	2,1	145
Marche	61.126	959	457	2,1	134
Umbria	33.600	451	208	2,2	162
Lazio	222.325	4.805	2.512	1,9	89
Abruzzo	60.751	1.161	533	2,2	114
Molise	16.627	218	97	2,2	171
Campania	345.302	7.323	4.290	1,7	80
Puglia	237.160	4.400	2.305	1,9	103
Basilicata	34.711	485	245	2,0	142
Calabria	122.022	2.265	917	2,5	133
Sicilia	301.121	5.969	3.251	1,8	93
Sardegna	84.715	1.537	673	2,3	126
Totale	2.570.183	48.266	24.089	2,0	107

Nota = I dati relativi alle province sono riportati nella Tabella 23 in Appendice

In base all'art 40 della legge n. 449 del 1997 collegata alla finanziaria 1998 dal prossimo anno scolastico i posti di sostegno saranno gradualmente assegnati secondo il rapporto di un posto ogni 138 alunni iscritti. Tali posti saranno definiti in organico di diritto, senza previsione, di norma, di posti in deroga nell'organico di fatto.

Il criterio potrebbe contribuire a realizzare una condizione di maggiore equità. Il confronto del parametro adottato di 1/138 con quello rilevato sulla scuola elementare per il 97/98 di 1/107 potrebbe far ritenere eccessivamente alto il valore adottato, ma è opportuno ricordare che detto valore va computato sull'intera popolazione scolastica dalla materna alla secondaria di II grado.

10.2 Docenti di scuola materna.

Normalmente una sezione di scuola materna dispone di due docenti; l'organico di questo tipo di scuola è pertanto di semplice definizione. Come per gli altri ordini di scuola anche nella materna l'organico di base viene integrato da docenti di sostegno nel rapporto consueto di un docente ogni quattro bambini portatori di handicap, integrabile da deroghe per situazioni particolarmente rilevanti.

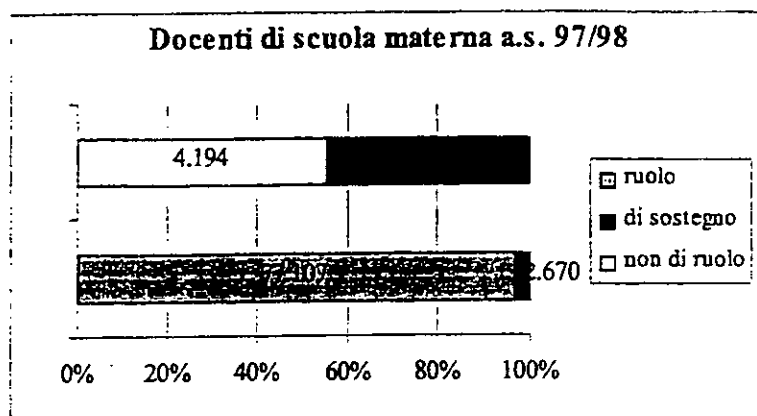
Nel 97/98 i docenti di ruolo nelle scuole materne statali sono risultati in tutto 77.107, di cui 2.670 di sostegno (3,5%).

Considerato anche il personale non di ruolo (supplente annuo) i docenti di scuola materna statale nel 97/98 sono stati complessivamente 81.301, di cui 6.028 (pari al 7,4%) docenti di sostegno.

Docenti di scuola materna a.s. 97/98

Tipologia	Docente ordinari	%	Docente di sostegno H	%	Totale	%
Docenti di Ruolo	74.437	96,5%	2.670	3,5%	77.107	100%
%	98,9%		44,3%		94,8%	
Docenti Non ruolo	836	19,9%	3.358	80,1%	4.194	100%
%	1,1%		55,7%		5,2%	
Totale	75.273	92,6%	6.028	7,4%	81.301	100%
%	100%		100%		100%	

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alle Tabelle 24 e 24bis



In base al decreto interministeriale n. 178 del 197 l'organico docenti di scuola materna statale per il 97/98 avrebbe dovuto essere di 78.517 unità, comprensivi dell'organico di docenti di sostegno. I docenti titolari sono risultati di fatto 77.107, cioè 1.410 in meno dell'organico previsto.

Nel 96/97 lo scarto fra organico (posti) e insegnanti di ruolo effettivi di scuola materna statale era stato di 1.874 unità.

10.2.1 Docenti non di ruolo.

I supplenti annui di scuola materna statale in servizio nel 97/98 sono risultati in tutto 4.194, pari al 5,2% del totale dei docenti impiegati nel settore.

Otto docenti non di ruolo su dieci svolgono attività di sostegno a favore dei bambini portatori di handicap. Si tratta di una percentuale ancora più elevata di quella riscontrata nel settore della scuola elementare; le ragioni sono le stesse: posti in deroga assegnati annualmente e posti vacanti per mancanza di docenti provvisti del richiesto titolo di specializzazione (il concorso di materna attende da molto tempo).

10.2.2 Rapporto bambini docenti.

Nella scuola materna statale è stato registrato un rapporto bambini/docenti di quasi 12 a 1 (11,9); si tratta del rapporto più elevato nei tre ordini di scuola in esame.

Nelle regioni il rapporto oscilla fra il minimo del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna (10,4 bambini per docente) e il massimo della Sicilia (13,8). Fra le province i rapporti minimi sono stati registrati a Vibo Valentia (9,8) e a Rovigo e Grosseto (9,9); i rapporti più elevati sono stati invece registrati a Catania (16,4), a Palermo (16,0), a Taranto (15,5), a Trapani (15,3), a Roma (14,1) e a Bari (13,8).

I 6.028 docenti di sostegno in servizio nelle scuole materne statali sono presenti per

favorire l'integrazione di 9.896 bambini portatori di handicap, in un rapporto medio nazionale pari a 1,6 bambini per docente. Il rapporto è tuttavia molto vario sul territorio: nelle regioni oscilla fra il minimo della Campania (1,3 bambini per docente di sostegno) e il massimo della Calabria (2,8); nelle province va dai minimi di Parma (1,1) e Caserta, Messina, Modena, Siracusa e Trapani (1,2) ai massimi di Prato (6,7), Como (3,5), Avellino (3,4), Brescia e Cosenza (3,2).

Anche per la scuola materna, nella previsione dell'art. 40 della legge n. 449 del 1997 che dal 98/99 prevede il calcolo dei posti di sostegno di norma sulla base del numero degli alunni iscritti (1 a 138), si è proceduto ad una verifica del rapporto in atto nel 97/98.

Nella materna il rapporto è stato di un posto di sostegno ogni 152 bambini iscritti, con valori quasi doppi per la Calabria (1 posto ogni 293 bambini iscritti) e piuttosto contenuti per Liguria (118) e Sardegna (119).

Nelle province il divario è stato molto accentuato, a causa di una distribuzione non omogenea delle situazioni (da ricordare che la materna non è scuola dell'obbligo e non è diffusa in modo uguale sull'intero territorio). Si è registrato il caso limite di Prato con un docente di sostegno ogni 755 bambini iscritti e, con valori molto elevati, le situazioni delle province di Avellino (531), Cremona (482) e Crotone (401). A fronte di queste situazioni vi sono state le province di Asti (un posto di sostegno ogni 74 bambini iscritti), di Ferrara (78), di Lecco (81) e di Biella (82).

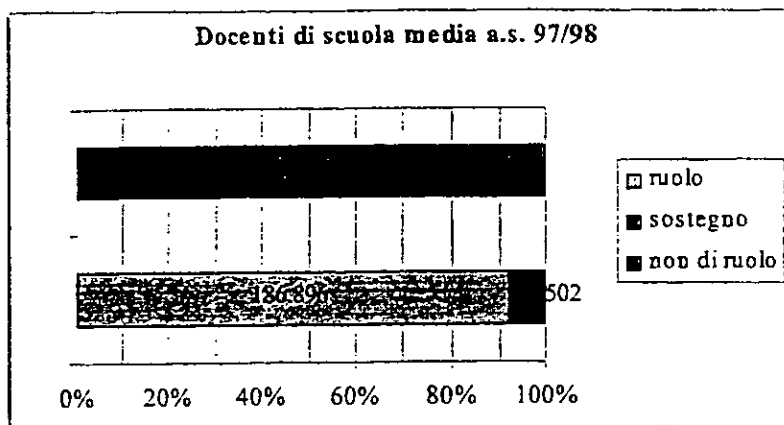
10.3 Docenti di secondaria di I grado.

Nell'anno 97/98 i docenti di ruolo della scuola secondaria di I grado sono stati 186.896, di cui 15.502 di sostegno. Se al personale docente di ruolo si aggiungono i supplenti annui, su posti ordinari o di sostegno, per un totale di 14.530 unità, i docenti utilizzati nel settore risultano essere stati complessivamente 201.426.

Docenti di scuola secondaria di I grado a.s. 97/98

Tipologia	Docente ordinari	%	Docente di sostegno H	%	Totale	%
Docenti di Ruolo	171.394	91,7%	15.502	8,3%	186.896	100%
%	94,3%		78,5%		92,8%	
Docenti Non ruolo	10.291	70,8%	4.239	29,2%	14.530	100%
%	5,7%		21,5%		7,2%	
Totale	181.685	90,2%	19.741	9,8%	201.426	100%
%	100%		100%		100%	

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alle Tabelle 25 e 25bis



In base al decreto interministeriale n. 178 del 1997 l'organico docenti di scuola secondaria di I grado per il 97/98 avrebbe dovuto essere di 179.471 unità, comprensivi dell'organico di docenti di sostegno. I docenti titolari sono risultati di fatto 186.896, cioè 7.425 in più dell'organico previsto.

Nel 96/97 lo scarto fra insegnanti di ruolo e organico (posti) di scuola secondaria di I grado era stato di 12.027 unità.

10.3.1 Docenti non di ruolo.

I supplenti annui di scuola secondaria di I grado in servizio nel 97/98 sono risultati in tutto 14.530, pari al 7,2% del totale dei docenti impiegati nel settore.

A differenza dei settori di elementare e di materna, i docenti di sostegno supplenti annuali nella scuola media non costituiscono la maggioranza del personale non di ruolo, nonostante la diffusa tipologia di questa particolare docenza.

10.3.2 Rapporto alunni/docenti.

La media nazionale è di 9,2 alunni per ogni docente, la più bassa fra i settori qui esaminati.

Fra le regioni si va dal rapporto minimo della Basilicata (8 alunni per docente) e della Calabria (8,2) a quelli massimi della Puglia (9,9) e dell'Abruzzo (9,8), con una banda di oscillazione inferiore a 2 punti che dà conto di una situazione non troppo squilibrata. Se però si pone attenzione al dato provinciale, le variazioni intervenute sono state maggiori: si è andato infatti dal minimo di Vibo Valentia con 7,1 e di Benevento con 7,3 ai massimi di Chieti con 10,6, di Prato, Brindisi e Latina con 10,5.

I 19.741 docenti di sostegno in servizio nelle scuole secondarie di I grado sostengono l'integrazione di 41.765 alunni portatori di handicap, in un rapporto medio nazionale pari a 2,1 alunni per docente. Il rapporto è tuttavia molto vario sul territorio: nelle regioni oscilla fra il minimo della Basilicata e della Sicilia con 1,6 alunno portatore di handicap per docente di sostegno e il massimo della Sardegna che ha un rapporto di 3,9.

Fra le province Palermo, Grosseto, Potenza e Ragusa hanno il rapporto più basso (1,4 alunni H per docente di sostegno), mentre Isernia ha un rapporto di 5,1, Nuoro di 4,7, Sassari di 4,3 e Cagliari di 4,2.

Anche per la scuola secondaria di I grado, nella previsione dell'art. 40 della legge n. 449 del 1997 che dal 98/99 calcola i posti di sostegno di norma sulla base del numero degli alunni iscritti (1 a 138), si è proceduto ad una verifica del rapporto in atto nel 97/98.

Nella scuola media il rapporto è stato di un posto di sostegno ogni 87 bambini iscritti, con valori quasi doppi per la Sardegna (1 posto ogni 164 alunni iscritti) e piuttosto contenuti per il Molise (137) e la Toscana (116); molto basso il rapporto in Liguria (64 alunni per ogni posto di sostegno) e in Sicilia (66).

Nelle province il divario è ancora maggiore: si va da un valore di rapporto alunni/sostegno inferiore alla età della media nazionale (Imperia 42 alunni per posto di sostegno) ad un valore pari a 3,5 la media (Nuoro 276); e in mezzo agli estremi si registrano valori diversi in completa disomogeneità territoriale.

10.4 Situazione docenti a confronto.

La situazione dei docenti in servizio nell'anno scolastico 97/98 nei settori considerati mette in evidenza situazioni differenziate sia relativamente ai docenti non di ruolo, sia a quelli di sostegno.

Per i docenti non di ruolo si può rilevare come essi costituiscano nel settore della materna poco più del 5% del totale degli insegnanti in servizio, mentre nell'elementare e nella media tale percentuale supera il 7%.

All'interno del personale non di ruolo la presenza dei docenti precari di sostegno è di gran lunga maggiore nella scuola materna (80,1%); nella scuola elementare è pari ai 2/3 (66,7%), mentre nella media è inferiore al 30%.

Docenti NON DI RUOLO nelle scuole materne, elementari e medie — anno scolastico 1997/1998

Tipologia di scuola	Doc. ordinari	%	Doc. sostegno H	%	Totale docenti non di ruolo	Totale docenti ruolo e non di ruolo	% docenti non ruolo
Materna	836	19,9%	3.358	80,1%	4.194	81.301	5,2%
Elementare	6.247	33,3%	12.504	66,7%	18.751	263.304	7,1%
Media	10.291	70,8%	4.239	29,2%	14.530	201.426	7,2%

Relativamente ai docenti di sostegno dei tre ordini di scuola esaminati, nel 97/97 hanno rappresentato poco meno del 10% del totale docenti, con una posizione di minoranza della scuola materna dove tale figura non ha assunto la dimensione quantitativa dei settori successivi.

Va notato come materna ed elementare abbiano circa la metà del personale di sostegno in condizioni stabili, mentre poco più della metà è precario a causa dell'incidenza della deroga e dell'esaurimento delle graduatorie di insegnanti provvisti del titolo di specializzazione.

Docenti di SOSTEGNO nelle scuole materne, elementari e medie — anno scolastico 1997/1998

Tipologia di scuola	Docente sostegno di ruolo	%	Docente sostegno non di ruolo	%	Totale docenti di sostegno	Totale docenti ordinari e di sostegno	% docenti di sostegno
Materna	2.670	44,3%	3.358	55,7%	6.028	81.301	7,4%
Elementare	11.585	48,1%	12.504	51,9%	24.089	263.304	9,1%
Media	15.502	78,5%	4.239	21,5%	19.741	201.426	9,8%

11. Indicatori di attuazione dell'ordinamento.

11.1. Organizzazione delle classi.

Una caratteristica particolare dell'ordinamento della scuola elementare, così come innovato dalla legge n. 148 del 1990, è l'organizzazione didattica che vede impiegato un team di docenti per gruppi di classi. Si tratta delle cosiddette classi a modulo in cui normalmente tre docenti, con competenze disciplinari diverse, lavorano su una coppia di classi.

L'art. 121 del Testo unico sulla scuola (Decreto legislativo n. 297 del 1994) al comma 3 prevede che *"I docenti sono utilizzati secondo moduli organizzativi costituiti da tre docenti su due classi nell'ambito del plesso di titolarità o di plessi diversi del circolo; qualora ciò non sia possibile, sono utilizzati nel plesso di titolarità secondo moduli costituiti da quattro docenti su tre classi, in modo da assicurare in ogni scuola l'orario di attività didattica di cui all'articolo 129"*.

Alla tradizionale situazione del docente unico titolare di classe ha fatto quindi posto il modulo di più docenti su diverse classi oppure, se pur con minore diffusione sul territorio, classi a tempo pieno con utilizzo di due docenti a classe.

Per questo aspetto di attuazione dell'ordinamento l'innovazione introdotta è da alcuni anni andata a regime, tanto che meno dell'1% delle classi funziona secondo il precedente ordinamento del docente unico. E si tratta quasi sempre di situazioni particolari comprese in territori disagiati o marginali dove eccezionalmente sopravvive il servizio scolastico in pluriclasse con popolazione scolastica di entità molto ridotta (0,6% del totale nazionale).

11.1.1 Classi a modulo.

Nel 97/98 le classi a modulo funzionanti sono risultate in tutto 119.342, pari all'82,4% delle classi funzionanti. Sul territorio nazionale tuttavia la percentuale di classi a modulo è risultata molto diversa a seconda della presenza di classi organizzate a tempo pieno.

Il Molise risulta avere avuto la percentuale più alta di classi funzionanti a modulo (99,1%), seguito dalla Puglia (97,7%), dalla Sicilia (96%) e dalla Campania (95%) (Tabella 26bis).

Per contro, a causa soprattutto della diffusa presenza di classi organizzate a tempo pieno, vi sono state regioni con minore percentuale di classi a modulo, come, ad esempio, il Piemonte (62,6%), la Liguria (65,5%) e l'Emilia Romagna (67%) (Tabella 26bis).

Fra le province Oristano ha organizzato il 100% delle classi solamente a modulo, Lecce il 99,9%, Ragusa il 99,8%, Campobasso il 99,6%, Trapani il 98,5%, Sondrio il 98,4%, Palermo e Catania il 98,3%, Isernia il 98,2%, Bari il 98,1% e Foggia il 98% (Tabella 26).

In situazione opposta le province di Milano (32,8% di classi organizzate a modulo), di Torino e di Imperia (43,6%), di Modena (48,7%), di Lodi e di Bologna (51,9%) (Tabella 26).

Se il dato d'insieme viene confrontato con la situazione esistente all'inizio della riforma introdotta dalla legge n. 148 del 1990, si può notare nel complesso che l'attuazione di ordinamento ha interessato le classi già funzionanti a docente unico per 24 ore settimanali, lasciando sostanzialmente confermate le situazioni di classi già funzionanti a tempo pieno. Pur rilevando una lenta espansione delle classi a tempo pieno avvenuta negli ultimi anni, si può affermare che il cambiamento è avvenuto prevalentemente in un unico senso, cioè dalla classe "normale" a docente unico alla classe a modulo.

11.1.1.1 Alunni nelle classi a modulo.

Gli alunni che nel 97/98 hanno frequentato classi organizzate a modulo sono stati in tutto 2.097.080 (Tabella 26).

Valutando la situazione degli alunni frequentanti classi organizzate a modulo, si rileva che la percentuale delle classi a modulo (media nazionale) è dell'82,4%, la percentuale degli alunni che le frequentano è più bassa: 81,6%, cioè quasi un punto in meno (Tabella 26bis).

La ragione di questo scarto, che in alcune regioni è molto forte, è da ricercare da una parte nello squilibrio di alunni per classe e dall'altra nella difficoltà dell'Amministrazione scolastica di far corrispondere la domanda di servizio con l'offerta; cioè di far corrispondere (soprattutto in alcune realtà) la forte richiesta di tempo pieno con l'istituzione di questa tipologia di organizzazione didattica. Conseguentemente, in tali realtà, alla mancata istituzione di nuove classi a tempo pieno si fa fronte con l'aumento di alunni per classe (e la conseguente diminuzione di alunni nelle classi a modulo).

Significativa, sotto questo aspetto, la situazione del Piemonte con il 62,6% di classi a modulo e il 56,3% di alunni che le frequentano (le classi a tempo pieno sono il 35,7% e gli alunni che le frequentano il 42,7%). Una situazione simile è stata registrata in Liguria (65,5% di classi a modulo per il 59,6% di alunni), in Lombardia (69,7% delle classi e il 66,4% degli alunni), in Emilia (67% contro il 64,3% e in Toscana (72,1% contro il 69,7%) (Tabella 26bis).

11.1.1.2 Alunni per anno di corso nelle classi a modulo.

Se la presenza di alunni nelle classi a modulo viene esaminata distintamente per anno di corso, si può rilevare come la tendenza (complementare a quella degli alunni in classi a tempo pieno) sia orientata al calo di domanda. Si passa infatti da una media nazionale dell'82,8% di alunni che frequentano, secondo l'organizzazione a modulo, le classi quinte al 79,8% nelle

classi prime: una flessione di tre punti che corrisponde, come si vedrà oltre, all'incremento di alunni nelle classi a tempo pieno.

Rapporto alunni modulo/alunni (classi quinte-prime)

<i>Regioni</i>	<i>% alunni in quinte classi a modulo</i>	<i>% alunni in prime classi a modulo</i>	<i>Differenza alunni classi quinte - prime</i>
Lazio	72,9%	65,2%	- 7,7
Toscana	73,5%	66,4%	- 7,1
Emilia R.	67,2%	60,9%	- 6,3
Marche	85,5%	81,0%	- 4,5
Piemonte	57,5%	54,1%	- 3,4
Umbria	83,9%	80,5%	- 3,4
Liguria	61,0%	57,7%	- 3,3
Lombardia	68,1%	65,2%	- 2,9
Friuli V.G.	78,2%	76,3%	- 1,9
Calabria	88,1%	86,2%	- 1,9
Veneto	89,6%	88,3%	- 1,3
Abruzzo	94,0%	93,1%	- 0,9
Sardegna	91,7%	90,8%	- 0,9
Puglia	98,3%	97,7%	- 0,6
Basilicata	77,2%	76,7%	- 0,5
Molise	99,1%	99,0%	- 0,1
Campania	94,8%	95,1%	0,3
Sicilia	96,3%	96,7%	0,4
ITALIA	82,8%	79,8%	- 3,0

Nota = In Appendice i dati analitici per provincia alla Tabella 27

11.2 Classi a tempo pieno.

L'organizzazione a tempo pieno nella scuola elementare, nata in via sperimentale a seguito della legge n. 820 del 1971, ha trovato riconoscimento nella legge n. 148 del 1990 che ne ha affermato il carattere ordinario, se pur facoltativo per gli alunni. Le classi a tempo pieno funzionano per 40 ore settimanali (contro le 27-30 ore delle classi a modulo), comprensive di attività d'aula e di mensa.

Le classi a tempo pieno dispongono di doppio organico di docenti che possono essere organizzati anche secondo il sistema modulare.

Nel 97/98 le classi funzionanti a tempo pieno sono risultate in tutto 24.150, pari al 16,7% delle classi funzionanti.

Le regioni del nord e del centro hanno fatto registrare, come di consueto, una rilevante quantità di classi a tempo pieno con incidenza significativa per Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna che hanno mediamente circa 1/3 delle classi funzionanti in questa tipologia.

Il Molise ha avuto solamente 5 classi funzionanti a tempo pieno (pari allo 0,5%) del totale classi; l'Abruzzo, con 198 classi a tempo pieno, ha fatto segnare il 5,5%. Puglia, Sicilia e Campania, pur avendo attivato alcune centinaia di classi a tempo pieno, rispetto al numero complessivo delle classi funzionanti, si sono attestate su valori percentuali modesti (Puglia 2,1%, Sicilia 3,5% e Campania 3,7%).

Se il fenomeno viene più puntualmente rilevato con riferimento alle aree metropolitane o comunque alle grandi città, la situazione risulta ancora più netta e problematica.

Capoluoghi di Regione e classi a tempo pieno

<i>Città</i>	<i>% classi a T.P.</i>
Milano	66.9%
Torino	54.9%
Bologna	47.5%
Firenze	44.9%
Roma	40.2%
Genova	37.3%
Ancona	21.4%
Venezia	18.8%
Catanzaro	18.7%
Cagliari	4.7%
Bari	1.6%
Palermo	1.5%
Napoli	1.1%
Italia	16.7%

Si può dunque ritenere che il tempo pieno segni una linea di demarcazione fra sud del Paese e aree del centro nord.

Le cause di tanta differenza sono molteplici e complesse; tuttavia alcune si possono individuare innanzitutto nella relazione che c'è fra scuola organizzata a tempo pieno e condizione sociale ed economica del territorio. La struttura dei nuclei familiari e l'occupazione lavorativa delle donne inducono alla ricerca di servizi sociali e di assistenza ai figli, soprattutto nelle grandi città dove i tempi di accesso ai luoghi di lavoro sono più incidenti. La scuola a tempo pieno, come i servizi per l'infanzia a tempo pieno costituiscono indubbiamente una soluzione a molti problemi familiari, pur tenendo conto dei riflessi finanziari che essa comporta.

Si può ritenere che la forte valenza sociale del servizio faccia passare in secondo piano la qualità o la caratteristica peculiare di quella organizzazione didattica.

Altre cause possono essere ricercate nella difficoltà o nella scelta delle Amministrazioni comunali di dotarsi di adeguate strutture edilizie e di servizi per accogliere scuole a tempo pieno.

Non ultima, se pur in via di graduale recessione, una certa resistenza del personale scolastico, in mancanza di incentivi di carattere economico, o della stessa Amministrazione scolastica nel procedere alla istituzione di scuole a tempo pieno.

11.2.1 Alunni nelle classi a tempo pieno.

Gli alunni di scuola elementare che frequentano classi a tempo pieno sono stati nel 97/98 complessivamente 457.876, cioè il 17,8% dell'intera popolazione scolastica del settore primario.

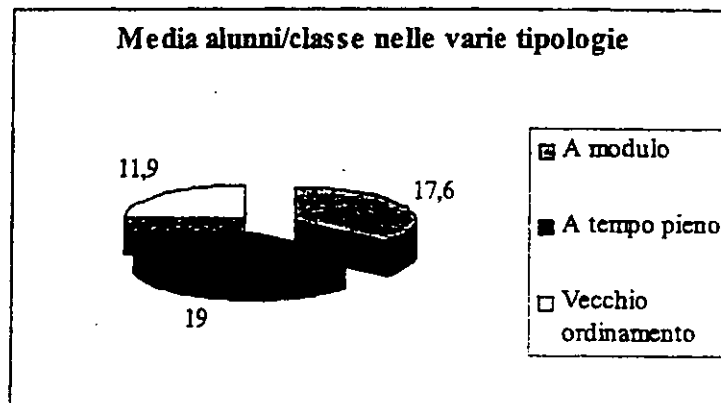
Come si può rilevare e come è stato anticipato nei precedenti paragrafi, la percentuale di alunni in tempo pieno è superiore alla percentuale di classi organizzate a tempo pieno. Ciò in quanto, per potere accogliere le domande di tempo sempre più numerose in mancanza di istituzione di nuovi posti e di nuove scuole, si inserisce un maggiore numero di alunni nelle classi a tempo pieno esistenti.

Come si può rilevare dal prospetto seguente, il numero medio di alunni per classe è infatti più alto nelle classi organizzate a tempo pieno che in quelle organizzate a modulo o secondo il vecchio ordinamento.

Media alunni/classe nelle diverse tipologie organizzative

Tipologia organizzativa	Alunni	Classi	Al/cl.
A modulo	2.097.080	119.342	17,6
A tempo pieno	457.876	24.150	19,0
Vecchio ordinamento (docente unico a 24 h/sett.)	15.227	1.284	11,9

Media alunni/classe nelle varie tipologie



11.2.2 Alunni per anno di corso nelle classi a tempo pieno (Tabelle 28 e 28bis).

Valgono per questa situazione le considerazioni già espresse al precedente paragrafo relativamente agli alunni in classi a modulo per anno di corso.

Nelle classi a tempo pieno la situazione riscontrata nell'anno 1997/1998 è complementare a quella: la percentuale media di alunni in scuole a tempo pieno tende a crescere dalla quinta classe (16,4%) alla prima (19,6%) in modo costante.

Negli ultimi due anni la percentuale è passata dal 17,4% (attuali classe terze) al 18,4% (attuali seconde) con un aumento di un punto, e al 19,6% (attuali prime classi) con l'ulteriore aumento di 1,2 punti percentuali, pari quindi a 2,2 punti di incremento percentuale nel biennio.

La tendenza è molto chiara; le situazioni di alcune grosse città lo confermano. Infatti a Roma si va dal 41,2% di alunni a tempo pieno nelle terze classi al 48,3% nelle prime classi (7,1% di incremento nel biennio); a Milano dal 65,7 delle terze al 70,3% delle prime (+4,6% nel biennio).

Il dato più organico del quinquennio consente comunque di rilevare la costante della tendenza in atto; se la media nazionale è di un aumento di 3,2% dalle quinte alle prime classi, vi sono province che hanno fatto registrare incrementi molto più rilevanti, come ovviamente a Roma (aumento di 10,3% nel quinquennio), a Livorno (15,7%), a Prato (15,5%), a Grosseto (11,2%), a Modena (9%), a Ravenna (8,3%), ad Ancona (8%), a Parma (7,7%) e a Reggio E. (7,4%).

11.3 Classi a vecchio ordinamento.

A fronte di una situazione generalizzata che ha conseguito la messa a regime del nuovo ordinamento di scuola elementare, sopravvivono eccezionalmente alcune realtà organizzative residuali in cui, per cause diverse, l'organizzazione modulare non è ancora stata attivata.

Sono state esattamente 1.284 le classi che nel 97/98 hanno funzionato a 24 ore con un solo docente, per una percentuale complessiva dello 0,9%. Non vi è nessuna regione che non abbia, se pur simbolicamente con un numero ridottissimo di classi, tale situazione sul proprio territorio.

Per quanto riguarda le classi funzionanti secondo il precedente ordinamento, la Calabria ne ha avuto la maggiore quantità, 344, pari al 4,5% del totale delle classi. La Campania ne ha avuto 240 (1,3% del totale classi), il Piemonte 160 (1,7%).

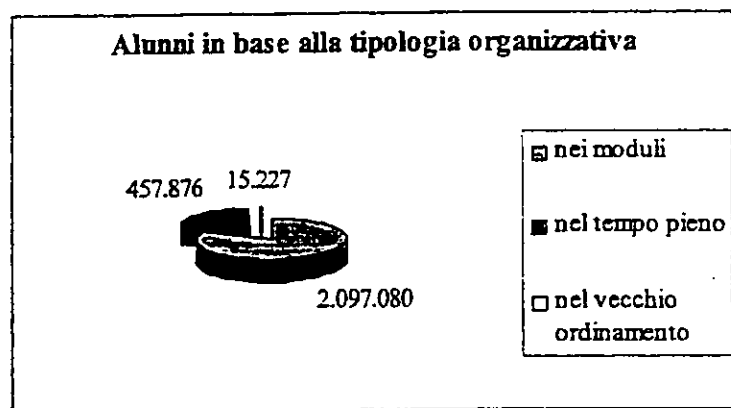
Fra le province Reggio Calabria ha 330 classi funzionanti ancora secondo il vecchio ordinamento a 24 ore (14,8% del totale delle classi), Napoli ne ha 223 (2,4%), Vicenza 72 (3,3%), Torino 68 (1,5%) e Alessandria 51 (5,4%).

11.3.1 Alunni su classi a vecchio ordinamento.

Gli alunni iscritti nel 97/98 in classi ancora funzionanti secondo il vecchio ordinamento sono stati complessivamente 15.227, pari allo 0,6% del totale.

Poiché, come è stato rilevato sopra, le classi funzionanti secondo il precedente ordinamento sono state lo 0,9%, cioè una percentuale maggiore degli alunni accolti, è confermata l'ipotesi che trattasi di scuole piccole, in territori marginali, funzionanti per garantire un servizio altrimenti non esistente, con pochi alunni.

Il rapporto medio di alunni per classe, come si è visto, è stato di poco meno di 12 alunni a classe, a conferma quindi della situazione di eccezionalità che riguarda queste unità scolastiche sopravvissute.



11.4 I servizi.

La nuova scuola elementare richiede servizi a supporto delle nuove attività e delle diversa organizzazione: mensa e trasporti innanzitutto, oltre a locali e spazi strutturati.

Compete ai Comuni garantire tali servizi e quindi assicurare da una parte il diritto allo studio dei ragazzi e l'attuazione dell'ordinamento (Tabelle 29 e 29bis).

11.4.1 La mensa.

Il servizio di mensa, ancora prima dell'introduzione del nuovo ordinamento, era funzionante nelle scuole organizzate a tempo pieno; anzi, tale servizio ne costituiva — e ne costituisce tuttora — un elemento strutturale indispensabile per consentire lo svolgimento dell'attività. Proprio come elemento strutturale organicamente compreso nell'organizzazione, il servizio di mensa per i ragazzi frequentanti classi a tempo pieno non è soltanto un diritto ma un obbligo.

Nelle classi funzionanti a modulo la mensa è piuttosto un'opportunità, un servizio funzionale a facilitare la frequenza pomeridiana, ma non costituisce un obbligo di frequenza per gli alunni.

Proprio per questo motivo della non obbligatorietà non è facile capire se la non elevata partecipazione ai servizi di mensa di alunni di classi a modulo è dipendente da libera scelta delle famiglie o piuttosto conseguenza della non attivazione del servizio. O piuttosto se la mancanza del servizio di mensa è causata dall'assenza di rientri pomeridiani; o viceversa.

Gli alunni che nel 97/98 hanno fruito di mensa scolastica sono stati 1.032.655. Se da questi si sottraggono i 457.876 alunni frequentanti le scuole a tempo pieno e tutti fruitori — per obbligo — del servizio, si può conoscere il numero degli alunni frequentanti le classi a modulo, fruitori del servizio di mensa

Alunni con mensa nelle classi a modulo

Regioni	Alunni con mensa	Alunni con mensa in scuole a tempo pieno	Alunni con mensa in scuole a modulo	Alunni in scuole a modulo	% Alunni con mensa in scuole a modulo
	a	b	c=a-b	d	e=c/d
TOSCANA	93.198	37.501	55.697	87.105	63,9%
LIGURIA	38.052	20.068	17.984	30.055	59,8%
VENETO	99.513	19.414	80.099	164.000	48,8%
EMILIA ROMAGNA	88.261	47.639	40.622	86.850	46,8%
LAZIO	135.700	66.224	69.476	155.492	44,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	22.241	9.046	13.195	32.265	40,9%
ABRUZZO	26.416	3.700	22.716	56.888	39,9%
LOMBARDIA	194.387	118.642	75.745	235.918	32,1%
PIEMONTE	95.999	67.924	28.075	89.559	31,3%
UMBRIA	13.294	5.231	8.063	27.731	29,1%
CAMPANIA	107.017	12.070	94.947	328.863	28,9%
MOLISE	4.770	92	4.678	16.503	28,3%
MARCHE	20.733	10.143	10.590	50.972	20,8%
SARDEGNA	20.759	7.223	13.536	77.311	17,5%
BASILICATA	12.069	7.990	4.079	26.712	15,3%
CALABRIA	25.218	11.569	13.649	106.998	12,8%
SICILIA	22.796	9.048	13.748	291.283	4,7%
PUGLIA	12.232	4.352	7.880	232.575	3,4%
Nazionale	1.032.655	457.876	574.779	2.097.080	27,4%

Come si può rilevare, il 27,4% degli alunni che frequentano classi a modulo fruiscono del servizio di mensa. Le regioni del sud e delle isole hanno una bassa percentuale di alunni fruitori di mensa con la Puglia che ha fatto registrare meno di 8 mila alunni a mensa degli oltre 232 mila che frequentano classi a modulo (3,4%). La Sicilia ha il 4,7%, e la Calabria il 12,8%.

Queste regioni in particolare, oltre a non avere significative presenze di scuole a tempo pieno, sostanzialmente assicurano una minima presenza di servizi di supporto all'ordinamento, attivando, nello specifico, pochi servizi di mensa.

Per contro quasi il 64% degli alunni toscani che frequentano classi a modulo fruiscono di mensa: i liguri quasi il 59%, i veneti quasi il 49% e gli emiliani quasi il 47%.

Non vi è dubbio che concorre a determinare questa situazione l'azione degli enti locali che, nelle regioni interessate, svolgono un ruolo di supporto significativo nei riguardi della scuola elementare.

11.4.1.1 I plessi con mensa.

Per avere un quadro completo del servizio di mensa organizzato per le scuole elementari e valutare meglio anche il ruolo degli Enti locali in materia di servizio e capire

orientativamente le opzioni delle famiglie, è opportuno conoscere lo stato di presenza del servizio all'interno delle scuole.

I plessi scolastici che nel 97/98 hanno organizzato al proprio interno il servizio di mensa (consentendo quindi agli alunni l'eventuale libera fruizione) sono stati 9.627, cioè il 56,9% del totale.

Ma ovviamente le situazioni regionali e territoriali sono fortemente differenziate. Infatti se nel 90,9% delle scuole elementari liguri esiste il servizio di mensa, tale servizio è presente solamente nel 14% delle scuole pugliesi.

Fra le province gli estremi vanno da Lodi che ha avuto il 100% delle scuole con servizio di mensa, e Lecce che ha solamente il 2,6%. Con più del 90% di scuole con mensa troviamo le province di Firenze (99,5%), Imperia (97,6%), Milano e Bologna (97,4%), Mantova (96,3%), Vercelli (95,3%), Ravenna (94,2%), Livorno (94%), Pistoia (93,8%), Forlì (93,5%), Piacenza (92,2%), Isernia (92,1%), Biella (91,3%), Prato (91,1%), Siena (90,8%), Savona (90,7%) e Genova (90,5%).

Fra le province sopra citate solamente Isernia si distingue rispetto all'area di appartenenza tutta settentrionale o centrale.

Mancano precisi riscontri circa l'aspetto di ordinamento relativo ai rientri pomeridiani, ma si può presumere che l'assenza diffusa di servizi di mensa al sud e nelle isole non abbia favorito l'organizzazione delle attività pomeridiane (o, viceversa, l'assenza di rientri pomeridiani non ha determinato l'attivazione dei servizi di mensa).

11.5 I trasporti.

La presenza di servizi di trasporto alunni è certamente segno di organizzazione e di efficienza dell'azione amministrativa dei Comuni a cui spetta la competenza in materia, ma è anche conseguenza della struttura del territorio e delle caratteristiche di insediamento della popolazione.

In passato la capillare distribuzione dei plessi scolastici nei luoghi abitati ha facilitato l'accesso al servizio e l'assolvimento dell'obbligo. La costante azione di razionalizzazione del servizio che ha portato alla graduale soppressione delle piccole scuole periferiche e ha determinato il consolidamento del servizio presso i grossi centri abitativi ha determinato l'accentuarsi del bisogno di trasporto scolastico.

Per effetto dell'attuazione dell'ordinamento della scuola elementare che ha previsto la soppressione di plessi con meno di 21 alunni sono stati incentivati i trasporti scolastici.

Per il concomitante effetto applicativo dei decreti interministeriali n. 176 e 177/1997 sono state disposte le soppressioni — escluse le situazioni montane e delle piccole isole — dei plessi con meno di 10 alunni per classe. Tuttavia la previsione è stata accompagnata da criteri di attuazione che hanno previsto “.. *Ai fini sopraindicati si deve tener conto delle specifiche caratteristiche demografiche, orografiche, economiche e socio-culturali del bacino d'utenza di ciascuna sede scolastica, nonché della distanza da scuole viciniori, delle vie di comunicazione e delle sostenibilità dei tempi di percorrenza, in relazione all'età degli alunni dei diversi gradi di scuole. I provvedimenti di soppressione da adottare sono, pertanto, subordinati al preventivo accertamento della possibilità, per gli alunni, di frequentare altre scuole per l'assolvimento dell'obbligo scolastico. A tal fine deve essere svolta adeguata e preventiva opera di promozione verso i comuni affinché, ove necessario, stabiliscano forme di consorzio per il trasporto degli alunni, per il servizio di mensa, ove previsto, nonché per eventuali ulteriori supporti ritenuti funzionali al raggiungimento degli obiettivi didattico-educativi, con particolare riguardo alle esigenze degli alunni portatori di handicap* (art. 8 del decreto interministeriale 176 del 1997).

Gli alunni di scuola elementare che sono risultati fruitori di trasporti scolastici nel 97/98 sono 416.329 pari al 16,2% del totale degli alunni.

Come valore assoluto di alunni trasportati la Lombardia con quasi 55 mila alunni e il Veneto con quasi 45 mila sono state le regioni con maggiore carico di trasporto scolastico. Per contro il Molise con circa 5 mila alunni e la Sardegna con circa 7 mila hanno avuto il minore carico per trasporti. Tuttavia, rispetto alla popolazione scolastica complessiva, l'incidenza maggiore di alunni trasportati si è avuta nell'Abruzzo dove 1/3 degli alunni fruisce di trasporti, nelle Marche (32,4% di alunni trasportati) e nel Molise (30,3%), come evidenziato dalla Tabella 00 in Appendice.

Fra le province Teramo ha il 52,6% di alunni trasportati, Siena il 46,3%, Belluno il 42,1% e Frosinone il 41,6%.

11.6 L'insegnamento della lingua straniera (Tabella 30).

11.6.1 Stato di attuazione.

Uno degli aspetti di maggiore innovazione del nuovo ordinamento è sicuramente l'introduzione, fra gli insegnamenti curricolari, della lingua straniera.

Si ricorda che secondo la previsione dell'art. 2 del decreto ministeriale del 28 giugno 1991, col quale si è data attuazione alla specifica delega prevista dalla legge n. 148 del 1990, dispone che l'insegnamento di una lingua straniera inizi a partire dalla seconda classe, ma che nella fase di transizione parta dalla terza¹.

Anche per quest'anno si è ritenuto opportuno valutare lo stato di attuazione dell'insegnamento della lingua straniera sia rispetto all'intera popolazione scolastica (possono esistere diffuse esperienze di lingua straniera nelle seconde classi e sperimentazioni dell'insegnamento precoce in prima) sia alle classi del secondo ciclo destinatarie privilegiate dell'impegno dell'Amministrazione scolastica in questa fase transitoria.

11.6.2 Docenti specialisti e docenti specializzati.

Il personale docente preposto all'insegnamento della lingua straniera nella scuola elementare ha una uguale competenza professionale, ma può avere una diversa collocazione organizzativa nella classe o nel plesso di servizio, assumendo conseguentemente una diversa denominazione che serve ad individuare esclusivamente la tipologia organizzativa di assegnazione².

Vi sono pertanto docenti di lingua straniera *specializzati*, che insegnano solamente nelle classi del modulo di titolarità e che, in quanto titolari, sono responsabili anche dell'insegnamento di altre discipline.

L'ambito disciplinare loro assegnato comporta quindi, oltre a maggiori competenze d'insegnamento, un maggiore orario con gli alunni delle classi del modulo per garantire

¹ L'insegnamento di una lingua straniera inizia a partire dalla classe seconda.

Nella fase di transizione, in considerazione delle reali disponibilità di competenze professionali presenti sul territorio, l'insegnamento di una lingua straniera è attivato a partire, di norma, dalla classe terza.

² L'insegnamento della lingua straniera è affidato ad un insegnante elementare specializzato, in possesso delle competenze stabilite dal successivo articolo 5, inserito nel modulo organizzativo e didattico ... e pertanto contitolare del modulo stesso.

Al fine di assicurare la più ampia diffusione dell'insegnamento della lingua straniera, nella fase di transizione detto insegnamento è affidato, di norma, ad un insegnante elementare specialista, dichiaratosi disponibile, al quale sono assegnate in via generale sei classi e, comunque, non più di sette classi e che assume la contitolarità delle stesse. (art. 5 del decreto ministeriale 28 giugno 1991).

l'assolvimento pieno dell'orario d'insegnamento previsto settimanalmente per la lingua straniera (3 ore).

Del totale complessivo di docenti di lingua straniera impegnati a diverso titolo sulle classi, gli specializzati rappresentano più del 50% (esattamente il 52%).

Il restante 48% di docenti di lingua straniera è *specialista*, impiegato su progetti che interessano 6-7 classi, anche non dello stesso plesso. Anche per loro la prestazione erogata agli alunni per l'insegnamento della lingua straniera è di tre settimanali.

A differenza dei colleghi specializzati, gli specialisti svolgono normalmente soltanto insegnamento di lingua straniera. Sotto questo aspetto rappresentano, unitamente all'insegnante di religione cattolica e al docente di sostegno, una figura atipica all'interno del settore primario, dove la figura docente ha sempre competenze pluridisciplinari.

Va rilevato come il docente specialista rappresenti, per l'Amministrazione scolastica, il momento congiunturale, transitorio della andata a regime della nuova disciplina d'insegnamento, mentre, per contro, l'insegnante specializzato rappresenta la graduale conquista della definitività del progetto.

Tenuto conto della percentuale di classi del 2° ciclo (67,9%) che si avvalgono dell'insegnamento della lingua straniera, della percentuale di docenti specializzati (52%) utilizzati e del limite numerico di classi (2) in cui questi operano, è possibile dedurre che poco meno di un quinto (19%) delle classi del 2° ciclo di elementare ha attualmente raggiunto la previsione a regime che affida ad un docente interno del modulo anche l'insegnamento della lingua straniera.

Si può rilevare come il teorico impiego anche degli attuali docenti specialisti in qualità di docenti specializzati porterebbe la quantità complessiva delle classi con docente interno di lingua straniera (previsione a regime) a circa il 37% del totale.

12. Indicatori di risultato.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste occupazionali, all'accresciuta attenzione all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

Il crescente interesse per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, alimenta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico ed in particolare all'individuazione di parametri idonei alla misurazione dei risultati del sistema dell'istruzione.

I risultati oggetto di misurazione vengono correlati a valutazioni di qualità del sistema scolastico, secondo un'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti, come quello industriale, che hanno problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi e di produzione.

Occorre considerare che la valutazione dei risultati richiede una delicata attività di interpretazione dei dati raccolti secondo un giudizio di valore che ha immediati riflessi di carattere operativo.

La valutazione educativa non si esaurisce nella verifica dei risultati degli alunni, ma si allarga all'esame del processo istruzionale con analisi delle caratteristiche organizzative della scuola e dell'insegnamento, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa.

Si tratta di un processo dinamico a lungo termine, strutturato a diversi livelli, nel quale confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

12.1 Indici numerici.

Vengono qui di seguito esposti alcuni indici numerici che risultano descrittivi della qualità del servizio scolastico offerto in ciascuna provincia e regione, riferiti all'anno scolastico 1996-1997.

Tali indici possono così riassumersi:

I tassi di ripetenza e di non valutazione nella scuola elementare per classe.

Tale indicatore consente di misurare, a livello provinciale, la qualità del percorso scolastico e le difficoltà incontrate dagli alunni nell'apprendimento ed anche nel recepimento dei modelli di insegnamento proposti. Per una valutazione più approfondita sull'efficacia dei modelli di insegnamento occorre, tuttavia, affinare ulteriormente tale indicatore, depurandolo di elementi distorsivi, quali le ripetenze degli alunni con handicap o con difficoltà di apprendimento.

Il maggior numero di ripetenze, in assoluto si è registrato nelle regioni Sicilia e Sardegna, con un andamento tendenzialmente decrescente negli ultimi anni di scuola, fatta eccezione proprio per la stessa regione Sardegna.

Concentrando l'esame all'ultimo anno di corso, a livello provinciale, il tasso maggiore di ripetenze si è avuto nelle provincie di Palermo (1,43) e Lecco (1,26), la situazione della provincia di Palermo appare alquanto anomala in quanto presenta un tasso di ripetenza elevato in tutti gli anni di corso, con una tendenza all'aumento nell'ultimo anno, dato evidentemente influenzato da problemi di ordine sociale ed economico (Tabella 31).

Per quanto attiene al tasso di non valutazione degli alunni nell'ultimo anno di corso l'indice più alto si è avuto nella regione Sicilia, e in particolare nelle provincie di Palermo (0,67), Catania (0,49) e Caltanissetta (0,48) (Tabelle 32 e 32bis). Del tutto particolare la situazione registrata nella provincia di Prato dove l'indice di non valutazione all'ultimo anno di corso è stato dello 0,95%.

12.2 Il tasso di promozioni nel secondo e terzo anno della scuola media inferiore (Tabelle 33 e 33bis).

Tale indice consente di misurare il rapporto percentuale tra gli alunni promossi o licenziati interni e gli alunni scrutinati o esaminati interni nelle classi della scuola secondaria inferiore con l'evidenziazione della qualità del percorso scolastico nella scuola elementare e delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio all'ordine di scuola superiore.

Dai dati esposti risulta la concentrazione delle difficoltà iniziali degli alunni transitati nella scuola secondaria di primo grado, con un tasso di promozione che dal 92,48% nel passaggio dal 1 al 2 anno, va crescendo progressivamente fino ad attestarsi su valori prossimi al 100% per gli alunni licenziati interni al termine degli studi.

Tale dato conferma le difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio tra ordini di scuole con profili ordinamentali e di formazione scolastica profondamente diversi.

Secondo un esame a livello regionale la maggiore concentrazione di difficoltà si è avuta nelle regioni Sardegna e Sicilia, nonché Campania.

A livello provinciale l'indice più basso nelle provincie di Cagliari, Caltanissetta, Sassari, Oristano, Palermo.

L'esame può essere ancora più analitico visionando i dati relativi ad i tassi ripetenza che comprendono i tassi di pluripetenza.

In tal modo è possibile verificare l'incidenza della pluripetenza nei diversi anni di corso, da porre a raffronto con il tasso di ripetenza per anno di corso.

Si conferma la concentrazione del tasso di ripetenza, comprensivo anche del maggiore indice di pluripetenza nella regione Sardegna: tale indice risulta più del doppio rispetto a quello registrato nelle altre regioni.

A livello provinciale l'indice più elevato nelle province di Sassari, Cagliari e poi Oristano e Nuoro, seguite a distanza da Palermo e Imperia (Tabelle 34 e 34bis).

12.3 Portatori di handicap negli anni di corso.

Un dato costante, comune a tutti i territori e confermato in ogni anno scolastico, è quello dell'aumento di alunni portatori di handicap nel procedere degli anni di corso.

Se si volesse analizzare la situazione del solo anno di riferimento dove si è registrata una presenza decrescente di alunni dalla quinta alla prima classe, si potrebbe essere indotti a ritenere che il fenomeno dell'integrazione stia registrando una tendenza al decremento. Non è così. Si tratta piuttosto di una tendenza allo sviluppo.

Il confronto con i precedenti anni evidenzia infatti una situazione ben diversa e complessa, alla cui determinazione concorrono probabilmente varie cause e non tutte immediatamente identificabili o certe.

Alunni portatori di handicap di scuola elementare nel triennio 95/96 - 97/98

Anno scolastico	Classi prime	Classi seconde	Classi terze	Classi quarte	Classi quinte	totale
95/96	6.106 15,2%	8.307 17,9%	9.666 20,9%	10.380 22,4%	11.842 25,6%	46.301 100%
96/97	6.241 13,2%	8.522 18,2%	10.232 21,7%	10.430 22,1%	11.683 24,8%	47.108 100%
97/98	6.692 15,9%	8.702 18,0%	10.244 21,2%	11.128 23,1%	11.500 23,8	48.266 100%

Come si può ben rilevare dal prospetto, vi sono delle costanti negli inserimenti degli alunni nelle diverse classe (in prima, ad esempio, i portatori di handicap sono sempre poco più del 13% del totale; in seconda circa il 18%, in terza circa 21% e così via).

Questo sviluppo della presenza di portatori di handicap ha quindi altre costanti. Se nel periodo considerato si seguono i gruppi nel tempo (dalla prima alla terza classe, dalla seconda alla quarta ecc.), si può notare come il loro incremento nel passaggio da una classe all'altra faccia registrare delle costanti.

I 6.106 portatori di handicap delle classi prime dell'anno 95/96 sono diventati l'anno dopo in seconda 8.522 (incremento del 39,6%) e 10.244 in terza nel 97/98 (ulteriore incremento del 20,2%). I 6.241 delle prime classi del 96/97 sono diventati 8.702 in seconda l'anno dopo (incremento del 39,4%). Emerge una prima costante: nel passaggio dalla prima classe alla seconda si verifica un incremento di quasi il 40%.

Sviluppo dell'integrazione di alunni portatori di handicap nel triennio 95/96 - 97/98

Classi prime	6.106 (95/96)	6.241 (96/97)		
Classi seconde	8.522 (96/97)	8.702 (97/98)	8.307 (95/96)	
	+39,6%	+39,4%		
Classi terze	10.244 (97/98)		10.232 (96/97)	9.666 (95/96)
	+20,2%		+23,2%	
Classi quarte			11.128 (97/98)	10.430 (96/97)
			+8,8%	+7,9%
Classi quinte				11.500 (97/98)
				+10,3%
				+12,6%

Un rapido esame della situazione della scuola media riconferma l'andamento complessivo sopra registrato: da una classe all'altra, con costanti di incremento, il numero degli handicappati aumenta. Se si esamina infatti, l'anno di riferimento 1997/1998, i dati di studenti di scuola secondaria di primo grado portatori di handicap sono i seguenti:

12.911 in prima classe, 13.722 in seconda (+6,3%) e 15.132 in terza (+10,3%). Un incremento costante che, su tre anni di corso, determina una presenza complessiva di 41.765 alunni H. di poco inferiore a quella complessiva su cinque anni di corso della scuola elementare.

Le cause di questa situazione sono diverse:

Se ne possono individuare diverse:

- Nei primissimi tempi le famiglie rifiutano di riconoscere la situazione dei figli e ne accettano la realtà solamente nel riscontro oggettivo.
- L'handicap meno grave emerge nel tempo per effetto delle crescenti complessità degli apprendimenti scolastici.
- L'handicap emerge nel tempo per il tardivo o mancato raggiungimento di stadi di sviluppo psicofisico dello stesso alunno.
- La stessa scuola determina, in talune situazioni, il disadattamento o la crescente difficoltà di apprendimento degli alunni.
- Vengono certificati come portatori di handicap alunni con gravi situazioni familiari socio-affettive o inseriti in contesti sociali fortemente deprivati che lungo l'itinerario scolastico manifestano crescenti difficoltà d'inserimento e/o di apprendimento: le certificazioni mediche sono quindi funzionali ad ottenere un insegnante di sostegno, in quanto la scuola non dispone di altre figure educative di appoggio.

12.4 Il tasso di dispersione scolastica secondo un'indagine campionaria nelle scuole elementari, medie di I e di II grado.

Tale indice consente di misurare gli alunni non valutati agli scrutini finali per causalità ed anno di corso, rilevando, a livello provinciale, lo stato di difficoltà nella diffusione della scolarizzazione per ciascun ordine di istruzione.

Distinguendo per ordini di scuole si può osservare che il tasso di dispersione è immutato per la scuola elementare, con punte al di sopra della media nazionale (0,7%) nelle regioni Calabria e Sicilia.

Nella scuola media il tasso di dispersione è in forte crescita nell'anno scolastico 1997-1998 giungendo ad un livello (0.92%) in risalita rispetto al precedente esercizio (0.48%), tasso particolarmente elevato nelle regioni Sardegna e Sicilia, con indici a due cifre percentuali.

Con legge 8 agosto 1994, n. 496, e successivo regolamento del Ministero della pubblica istruzione del 31-7-96, n. 523, è stato istituito l'Osservatorio permanente per la valutazione sulla dispersione scolastica che dovrebbe consentire specifiche analisi del fenomeno

12.5 Il tasso di scolarizzazione per età e titolo di studio.

Da alcuni dati tratti da una recente indagine condotta dall'ISTAT a livello regionale circa il titolo di studio conseguito nella fascia di età dai 9 ai 23 anni risulta un grado di scolarizzazione non elevato, con una percentuale di circa il 10% dei giovani con 23 anni che non hanno alcun titolo di studio.

Tale tasso, che si presenta diversamente ripartito per aree geografiche, consente di misurare il contesto dell'insegnamento con rilevazione dei livelli culturali della popolazione giovanile; le basse medie rilevate denotano le difficoltà incontrate negli anni dello sviluppo del processo di scolarizzazione.

Secondo un'analisi più analitica la situazione di mancanza di titolo di studio per i giovani di 23 anni è particolarmente accentuata nelle regioni Sicilia e Campania, e comunque maggiormente concentrata nell'Italia meridionale.

Concentrando l'esame agli anni interessati dall'insegnamento nella scuola elementare si osserva la maggiore concentrazione dei giovani dotati di licenza elementare tra gli 11 e i 13 anni, secondo un tasso di diminuzione nel corso degli anni successivi, con l'eccezione dei giovani di 21 anni per i quali il numero di quelli dotati di licenza elementare è in aumento; il tasso dei giovani senza alcun titolo di studio raggiunge l'importo più alto per quelli di 22 anni.

La conoscenza di tale andamento è essenziale ai fini delle iniziative dirette all'elevamento dell'obbligo scolastico, recentemente interessato dalla legge n. 9 del 1999.

13. Valutazioni di sintesi e conclusioni.

A. I risultati di gestione dell'ordinamento della scuola elementare per l'anno scolastico 1997-1998 confermano che il predetto anno scolastico ha rappresentato un momento cruciale per la definizione delle riforme del sistema scolastico e quasi un anno ponte per l'avvio operativo dell'innovazione che dovrebbe trovare applicazione a partire dall'anno 2000. In questo quadro fortemente innovativo si confermano le tendenze ad ulteriori azioni di completamento e di consolidamento dell'ordinamento introdotto dalla legge n.148 del 1990, con una sempre maggiore spinta ad iniziative dirette al miglioramento dell'offerta formativa ed alla soddisfazione delle esigenze educative degli alunni.

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

Dall'esame delle risultanze dell'anno scolastico può trarsi il convincimento che l'ordinamento della scuola elementare, così come riformato a seguito della legge n.148 del 1990, non ha determinato oneri aggiuntivi ove riferiti esclusivamente a quelli sostenuti dallo Stato per effetto della continua opera di razionalizzazione che ha ulteriormente determinato riduzione di circoli didattici, di plessi scolastici e di classi, con conseguente contenimento, contrazione e mobilità degli organici del personale; diverso e più complesso il discorso per quanto riguarda gli enti locali per i quali sembra di crescente rilievo finanziario il coinvolgimento nella gestione dell'ordinamento scolastico per la scuola primaria.

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

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

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

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

L'analisi svolta dalla Corte, in considerazione dell'imminente attuazione dell'autonomia scolastica, della prevista riforma dei cicli scolastici e della complessiva trasversalità degli interventi riformatori che investono in uguale misura tutti gli ordini di scuole, si è rivolta all'intero ordine di scuola di base, comprendente oltre alla scuola elementare anche la materna statale e la secondaria di primo grado.

e da un esame delle sue diverse componenti, principalmente gli alunni e le classi, e poi le unità scolastiche ed infine il personale docente e non docente delle istituzioni scolastiche.

Tale analisi, effettuata con riferimento alle due componenti degli alunni e delle classi, ha verificato la congruità delle situazioni per tali ordini di scuola in relazione ai parametri fissati nel piano di razionalizzazione e di qualificazione della spesa pubblica, previsti nei decreti interministeriali n. 176- 177 e 178 del 15 marzo 1997 applicativi delle disposizioni previste nella legge 23 dicembre 1996 n. 662.

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

Tenuto conto che le previsioni normative di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche sono state dettate da esigenze di riduzione della spesa con una verifica del conseguimento degli obiettivi alla data del 31 dicembre 1999, lo scostamento rilevato nel corso dell'analisi per la scuola secondaria di primo grado rispetto alle previsioni potrebbe preannunciare un conseguimento quanto meno parziale dei risparmi di spesa.

Nella valutazione dell'effettivo conseguimento dei risultati previsti nei piani di razionalizzazione della rete scolastica va tenuto presente l'obbligo per gli operatori responsabili della loro attuazione di considerare comparativamente gli eventuali disagi derivanti dai provvedimenti di riorganizzazione e l'incidenza, sull'efficacia dei processi formativi, delle

dimensioni degli istituti interessati, con particolare riguardo alle scuole funzionanti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle zone interessate da condizioni economiche e socio-culturali particolarmente critiche.

Tale risultanza, suscettibile di un possibile ridimensionamento nel successivo anno scolastico, oltre a non apparire in linea con il piano di razionalizzazione delle reti scolastica ed a riflettersi in termini di minori riduzioni di spesa per mancate soppressioni di sezioni e di unità scolastiche, pone in evidenza uno squilibrio che si rifletterà nelle prossime decisioni per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dell'autonomia.

C. Le classi con la media di alunni più elevata si trova normalmente al sud; le classi con la più alta fruizione di tempo scuola si trovano al Nord. Le situazioni conseguenti hanno diretta ripercussione sul servizio scolastico e sulla stessa qualità dell'insegnamento.

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

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

Il segnalato problema dell'incongruità dei percorsi formativi degli alunni, relativamente al proseguimento dell'insegnamento della stessa lingua straniera dalla elementare alla media, sembra avviarsi al superamento, in considerazione del fatto che in via sperimentale è stato introdotto l'insegnamento di una seconda lingua straniera nella scuola media, con ipotesi di finanziamento apposito per una sua generalizzazione.

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

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

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

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

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

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

APPENDICE

PRINCIPALI NORME DI RIFERIMENTO

Si riportano di seguito l'elenco delle norme di riferimento richiamate o utilizzate dalla presente Relazione.

- Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 - Testo unico sulla scuola
 - Art. 51 (*Piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastica*)
 - Art. 53 (*Istituzione delle scuole statali e delle istituzioni educative statali*)
 - Art. 54 (*Istituzioni delle scuole materne*)
 - Art. 55 (*Istituzione delle scuole elementari*)
 - Art. 56 (*Istituzione delle scuole medie*)
 - Art. 72 (*Criteri generali per la formazione delle sezioni e delle classi*)
 - Art. 103 (*Direzione della scuola materna statale*)
 - Art. 121 (*Moduli di organizzazione didattica ed organico dei docenti*)
 - Art. 125 (*Insegnamento di una lingua straniera*)
 - Art. 126 (*Attività integrative e di sostegno*)
 - Art. 127 (*Docenti di sostegno*)
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662 - Misure di razionalizzazione della finanza pubblica
- Art. 1 (*Misure in materia di sanità, pubblico impiego, istruzione, finanza regionale e locale, previdenza e assistenza*) commi 70, 71, 72 e 78
- Decreto interministeriale n. 176 del 15 marzo 1997 - Disposizioni riguardanti la riorganizzazione della rete scolastica
- Decreto interministeriale n. 177 del 15 marzo 1997 - Disposizioni sulla formazione delle classi nella scuole di ogni ordine e grado
- Decreto interministeriale n. 178 del 15 marzo 1997 - Disposizioni sulla determinazione degli organici del personale docente e A.T.A.
- Legge 15 marzo 1997, n. 59 - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa - Art. 21 (*Autonomia scolastica*)
- Circolare ministeriale n. 454 del 28 luglio 1997 - Linee di azione e di orientamento per il funzionamento degli istituti comprensivi delle scuole materna, elementare e media
- Circolare ministeriale n. 478 del 4 agosto 1997 - Progetto lingua straniera nella scuola elementare - Linee indicative per l'anno scolastico 1997-1998

- Circolare ministeriale n. 496 dell'8 agosto 1997 - Istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media. Attività di assistenza e di formazione. Anno scolastico 1997/1998
- Legge 18 dicembre 1997, n. 440 - Istituzione del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi
- Legge 6 marzo 1998 - Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero Art. 36 (*Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale*)
- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 - Art. 139 (*Trasferimenti alle province ed ai comuni*)