6. Indicatori di impatto.

Il sistema scolastico ha una sua immediata visibilità nelle strutture distribuite sul territorio, e gli elementi che lo individuano concretamente sono identificati dai luoghi e dalle forme con cui il servizio si attua, nonché dalle persone coinvolte nelle prestazioni. Prima ancora della valutazione degli esiti del servizio stesso, della sua efficacia e dei processi che lo accompagnano, è necessario conoscere, se pur prevalentemente sotto l'aspetto quantitativo, gli elementi principali di struttura del sistema che possono essere identificati, nell'ordine, dalle unità amministrative presenti sul territorio (istituzioni scolastiche autonome), nei punti di erogazione del servizio (plessi, scuole), nelle unità organizzative del servizio (classi, sezioni), nei fruitori del servizio stesso (bambini e alunni) e nelle risorse professionali direttamente impegnate nell'offerta formativa (docenti e personale scolastico).

Le dinamiche che negli anni hanno accompagnato la definizione di questi elementi fino agli attuali assetti sono correlate sostanzialmente a due cause di Fondo: le modifiche naturali dei fenomeni demografici che si ripercuotono direttamente anche sugli assetti del servizio, e le politiche di intervento delle amministrazioni per razionalizzare, qualificare e riformare il servizio stesso.

I due fattori, tra di loro interagenti, determinano, di anno in anno, gli assestamenti del sistema, la cui conoscenza attuale consente, oltre agli aspetti immediatamente rilevabili, di valutare anche correlazioni interne tra i dati di struttura.

La maggiore attenzione verso la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, genera una proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico, secondo metodologie di valutazione di qualità del sistema scolastico, che tengono conto dell'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti con analoghi, anche se non sovrapponibili, problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi.

La valutazione educativa a tutto campo si riferisce all'andamento del processo istruzionale, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa; in tale processo, strutturato a diversi livelli e di durata pluriennale, confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico.

Per l'anno 2003 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione degli alunni extra-comunitari; il tasso di femminilizzazione nella scuola e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

6.1. Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
2000/2001	698.808	117.084	815.892	16,75	14,35
2001/2002	736.134	96.915	833.049	13,16	11,63
2002/2003	724.139	105.387	829.526	14,55	12,70

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo anno si è avuta una diminuzione, in controtendenza rispetto al precedente anno, del numero del personale a tempo indeterminato di circa 12.000 unità e vi è stato invece un aumento di quasi 9.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è aumentato nell'ultimo anno, passando dal 11,63 al 12,70 per cento, a dimostrazione di un aumento del precariato a seguito dei ritardi nelle immissioni in ruolo del personale.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto a quello indeterminato è anch'esso aumentato nell'ultimo anno, passando dal 13,16 per cento al 14,55 per cento.

Docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato a.s. 2002/2003

		Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale docenti	Docenti di Accademie e Conservatori
Docenti con contratto a tempo indeterminato	Su posto normale	74.706	224.983	154.956	224.898	679.543	-
	Su posto di sostegno	3.619	16.738	15.816	6.466	42.639	-
	Totale	78.325	241.721	170.772	231.364	722.182	-
Docenti con contratto a tempo determinato annuale	Su posto normale	3.758	5.198	4.990	6.710	20.656	-
	Su posto di sostegno	711	2.998	1.394	537	5.640	-
	Totale	4.469	8.196	6.384	7.247	26.296	-
Docenti con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	Su posto normale	2.474	8.086	14.215	26.969	51.744	-
	Su posto di sostegno	2.863	10.387	6.621	7.138	27.009	-
	Totale	5.337	18.473	20.836	34.107	78.753	-

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico, come evidenziato nella sottoindicata tabella.

Organico di diritto e di fatto del personale docente – anno 2003

	materna	elementare	media	superiore	totale
Organico diritto	83.626	252.266	176.358	234.905	747.155
A tempo indeterminato	78.325	241.721	170.772	231.364	722.182
A tempo determinato	9.808	26.669	27.220	41.354	105.051
Totale docenti – organico di fatto	88.133	268.390	197.992	272.718	827.233
Differenza Organico diritto/organico di fatto	4.507	16.124	21.634	37.813	80.078
%	*5,7%*	*20%*	*27%*	*47,3%*	*100,0%*

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

A fronte di un organico di diritto di 747.155 docenti ne sono stati utilizzati di fatto 827.233, cioè 80.078 più del previsto. In particolare gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno assorbito il 47,3 per cento di questa dotazione integrativa, mentre la scuola materna se ne è avvalsa soltanto per il 5,7 per cento.

Altre cause del fenomeno del precariato sono la copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

6.2. Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori i quali, secondo i principi della legge n. 104/1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale ha attivato due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili[21].

6.2.1. Tasso di integrazione degli alunni disabili.

Alunni portatori di handicap.

La presenza di alunni portatori di handicap nelle classi delle scuole italiane costituisce un elemento strutturale del sistema, consolidatosi negli anni e rafforzato dalle norme di attuazione della legge quadro sull'handicap n. 104 del 1992.

Correlate al problema degli inserimenti vi sono numerose altre problematiche che coinvolgono responsabilmente le Amministrazioni centrali e territoriali, quali, ad esempio, quella del personale docente di sostegno, i servizi di supporto, le barriere architettoniche.

Nell'anno 2003 i portatori di handicap inseriti nelle scuole statali non speciali sono stati 143.389 con una incidenza sul totale degli alunni pari all'1,88 per cento. In valori assoluti è la

[21] In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

scuola elementare a registrare la maggior quantità di presenze (55.446); in termini di incidenza percentuale sul totale degli alunni frequentanti è la scuola media ad avere il tasso di presenza più elevato (2,82 per cento).

Alunni in situazione di handicap per tipo di scuola statale
Anno 2003

Tipo di scuola	Alunni in situazione di handicap	Incidenza sul totale degli alunni
Infanzia	10.830	1,13%
Elementare	55.446	2,32%
Media	48.049	2,82%
Secondaria II grado	29.064	1,19%
Totale	143.389	1,88%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

La situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

A.S. 2002/2003
Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

Indicatori	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap	10.830	58.446	48.049	29.064	143.389
Totale alunni frequentanti	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
Docenti di sostegno	7.193	30.123	23.831	14.141	75.288

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	Media	sec. II grado	TOTALE
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,51	1,94	2,02	2,06	1,90

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

Rapporti	materna	elementare	media	sec. II grado	TOTALE
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	133,60	83,50	71,40	172,73	101,21

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'1,51 della materna al 2,06 della secondaria di secondo grado.

Se si considera che fino a qualche anno fa la norma generale (mai rispettato nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69 del 2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap hanno iniziato a prodursi nell'anno scolastico 2001- 2002.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449 del 1997) in un arco di tempo definito, trova nel 2002- 2003 applicazione per il quinto anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di secondo grado), pone in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

6.2.2. Tasso di integrazione degli alunni extra-comunitari.

Nel 2003 gli alunni stranieri hanno raggiunto il numero complessivo di oltre 232 mila unità (182 mila nel 2002), con particolare presenza nelle scuole elementari e maggiore crescita percentuale del numero degli alunni nella scuola secondaria superiore rispetto all'intera popolazione scolastica frequentante.

Alunni stranieri inseriti nei diversi ordini di scuola – anno 2003

	materna	elementare	media	superiori	Totale
alunni	48.356	95.346	55.888	33.176	232.766
%	20,8%	41,0%	24,0%	14,2%	100,0%

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Dopo la prima fase migratoria che ha visto prevalentemente presenti in Italia cittadini adulti soli o con gruppi, nella seconda fase, di espansione e consolidamento, si vanno costituendo nuclei familiari con crescente presenza di minori, molti dei quali nati nel nostro Paese.

In talune realtà scolastiche di territori fortemente interessati alla presenza di cittadini stranieri con nuclei familiari, l'incidenza di alunni di nazionalità non italiana è alta e raggiunge mediamente anche il 7 per cento (Prato, Mantova, Reggio Emilia, Modena), senza contare singole scuole o classi con elevatissima presenza di alunni stranieri, quasi maggioritaria rispetto alla popolazione indigena.

La media nazionale registra una presenza, rispetto agli alunni italiani, pari al 2.96 per cento (2,31 per cento nel 2002), ma vi sono situazioni regionali diametralmente opposte, quali ad esempio, quelle dell'Emilia Romagna (5,93 per cento) e della Sardegna (0,41 per cento).

Alunni stranieri iscritti presenti nelle scuole – anno 2003

Regioni	Alunni	% stranieri su popolazione scolastica
Emilia Romagna	29.368	5,93
Umbria	6.247	5,44
Marche	10.368	4,93
Lombardia	57.610	4,76
Liguria	8.802	4,70
Toscana	20.320	4,69
Veneto.	29.320	4,60
Friuli Ven. Giulia	6.068	4,38
Piemonte	22.823	4,31
Lazio	16.751	3,08
Italia	**232.766**	**2,96**
Abruzzo	4.018	2,00
Puglia	5.729	0,80
Molise	353	0,69
Calabria	2.273	0,67
Sicilia	5.494	0,60
Basilicata	422	0,40
Campania	3.112	0,44
Sardegna	1.074	0,41

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2002- 2003, secondo dati forniti dal Ministero, il 2,96 per cento (il 2,36 per cento nel precedente anno scolastico); in termini assoluti sono 232.766 (181.767 nel precedente anno scolastico) gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 97.801 (80.622 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza europea e 134.965 (101.145 nel precedente anno scolastico) di cittadinanza extra-europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 5,29 per cento (4,06 per cento nel 2002), nel Nord Ovest, con il 4,63 per cento (3,60 per cento nel 2002), seguita dal Centro con il 4,11 per cento (3,13 per cento nel 2002); bassa la percentuale nel Sud (0,75 per cento; 0,58 per cento nel 2002) e nelle Isole (0,56 per cento; 0,49 per cento nel 2002). Difatti, il Sud e le Isole sono soprattutto luogo di transito e di prima accoglienza, mente il Centro e soprattutto il Nord cono luoghi di stabilizzazione.

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (42,01 per cento; 41,64 per cento nel 2002), seguiti da quelli con cittadinanza africana (27,20 per cento; 28,43 per cento nel 2002), asiatica (15,46 per cento; 15,05 per cento nel 2002) ed americana (12,62 per cento; 12 per cento nel 2002).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (40.482; 32.268 nel 2002), seguiti a distanza da quelli della Serbia (21.762; 18.577 nel 2002), della Romania (15.509; 8.804 nel 2002), della Macedonia (6.375; 5.035 nel 2002), della Bosnia (3.058; 2.686 nel 2002) e della Polonia (3.014; 2.533 nel 2002).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (33.774; 28.072 nel 2002), e quindi a distanza della Tunisia (5.929; 4.187 nel 2002), del Ghana (3.531; 3.025 nel 2002) e dell'Egitto (3.135; 2.546 nel 2002).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (13.447; 9.795 nel 2002), seguiti da quelli delle Filippine (5.316; 4.194 nel 2002), dell'India (5.041; 3.833 nel 2002) e del Pakistan (3.015; 2.278 nel 2002).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni dell'Ecuador (7.273; 4.345 nel 2002), seguiti da quelli del Perù (5.883; 4.822 nel 2002), e del Brasile (3.177; 2.639 nel 2002).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 40.482 dell'anno scolastico 2002- 2003, per il Marocco da 7.655 a 33.774, per la Serbia da 9.266 a 21.762, per la Romania da 885 a 15.509, per la Cina da 2.941 a 13.447 e per l'Ecuador da 292 a 7.723.

In termini complessivi sono presenti nelle scuole italiane 189 cittadinanze su 195 Stati del Mondo, con conseguente grande frammentazione nella distribuzione sul territorio nazionale.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,99 per cento del 1999-2000 al 96,81 per cento del 2001- 2002, e per la scuola secondaria di primo grado dall'86,20 all'87,42 per cento; il tasso di successo scolastico per la scuola secondaria superiore per l'anno scolastico 2001- 2002, primo anno di rilevazione, è stato del 77.03 per cento.

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Nord Est di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (29.519); sempre nelle scuole elementari del Nord Ovest (29.322) e del Centro (27.598) vi è una forte concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica.

Anche la distribuzione geografica della partecipazione dei cittadini stranieri adulti ai corsi di alfabetizzazione primaria ed ai corsi per l'integrazione linguistica e sociale, conferma la prevalente concentrazione nelle regioni settentrionali, quali la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna.

Il numero dei frequentanti le attività dei centri territoriali permanenti è stato di 78.819 adulti stranieri appartenenti a 162 diverse nazionalità; di essi 22.666 nei corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio e 42.855 nei corsi di integrazione linguistica, con la maggiore presenza dei cittadini del Marocco, seguiti dai cinesi e dagli albanesi.

Sulla base delle proiezioni dei dati, derivanti dalle informazioni diffuse dall'ISTAT, è presumibile che nei prossimi anni saranno i nuovi nati dei nuclei di stranieri stabilizzati in Italia a rafforzare in modo sensibile la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico, presenza che tende a potenziarsi a seguito del progressivo miglioramento del livello di scolarizzazione degli stranieri.

Pur tenendo conto degli effetti dei recenti provvedimenti di razionalizzazione dell'ingresso di immigrati in Italia, nei prossimi anni è possibile un ulteriore incremento annuo degli alunni stranieri per effetto dei processi di ricongiungimento dei ragazzi ai parenti stabilitisi nel nostro Paese.

6.3. Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Le istituzioni scolastiche, dopo le complesse azioni di dimensionamento messe in atto tra il 1999 e il 2000 in funzione dell'avvio del nuovo regime di autonomia (articolo 21 della legge 59/1997), si trovano sostanzialmente in una fase di assestamento di impianto che nel 2002 le ha viste principalmente proiettate ad azioni di organizzazione interna. Eventuali modifiche, anche rapportate alle riforme generali del sistema scolastico, potrebbero essere avviate nel 2004-2005

con diretta competenza dei soggetti (Regioni ed enti locali) che sul territorio hanno competenza diretta nella determinazione dei servizi pubblici.

Nel 2003 hanno funzionato 10.788 istituzioni scolastiche autonome statali, alla diretta dipendenza di un dirigente scolastico, la nuova figura di capo d'istituto costituita contestualmente con il nuovo regime autonomistico.

Istituzioni scolastiche 2003

Regione	Totale istituti primo ciclo	Totale istituti secondo ciclo	Totale istituzioni scolastiche
Piemonte	486	199	685
Lombardia	936	370	1.306
Liguria	165	74	239
Veneto	512	231	743
Friuli Venezia G.	140	68	208
Emilia Romagna	382	177	559
Toscana	368	188	556
Umbria	119	59	178
Marche	185	95	280
Lazio	647	307	954
Abruzzo	205	89	294
Molise	62	30	92
Campania	1.007	365	1.372
Puglia	653	273	926
Basilicata	127	54	181
Calabria	431	172	603
Sicilia	867	320	1.187
Sardegna	294	131	425
Totale	**7.586**	**3.202**	**10.788**

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica.

Le dimensioni di tali istituzioni sono rapportate alla popolazione scolastica, secondo parametri uguali per i diversi settori scolastici (da 500 a 900 alunni, con particolari eccezioni per i territori montani e le piccole isole).

Una particolarità del dimensionamento operato, per corrispondere alla applicazione dei richiamati parametri, riguarda l'assemblamento di scuole appartenenti anche a ordini e gradi diversi. Nel primo ciclo di istruzione sono stati costituiti molti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, organizzati in un'unica istituzione scolastica. Nel secondo ciclo sono stati costituiti istituti superiori che hanno unificato istituti di tipo e grado diversi (licei, tecnici, ecc.).

Il primo tipo di unificazione (gli istituti comprensivi) sembra realizzare concretamente forme di continuità verticale e significative interazioni tra ordini di scuola diversi; il secondo tipo, invece, realizza raramente sinergie orizzontali e progettazioni comuni, caratterizzandosi spesso come mera formula organizzativa senza effetti innovativi, forse anche per la breve esperienza di funzionamento fin qui attivata.

Il decreto interministeriale n. 234/2000, applicativo dell'articolo 8 del regolamento dell'autonomia scolastica (DPR 275/1999), ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche autonome la possibilità di definire, all'interno del curricolo obbligatorio, una quota pari al 15 per cento per integrazione del curricolo, compensazione tra discipline, scelta di nuovi contenuti d'insegnamento, previsione già anticipata in via sperimentale prima del 2000, data di avvio formale dell'autonomia scolastica.

Il monitoraggio è stato oggetto di specifica relazione annuale a tutto il 2002-2003 curata dall'INDIRE ed indirizzata a tutte le scuole italiane, statali e paritarie ed alla quale hanno concretamente partecipato oltre 7.600 scuole statali e solo il 2,59 per cento delle scuole paritarie.

Il primo elemento che emerge è che solo una minoranza delle scuole utilizza questa possibilità che appare ancora poco presente nella progettazione dei piani dell'offerta formativa, soprattutto nella scuola secondaria superiore. Questo elemento era emerso con continuità anche nei monitoraggi precedenti, anche se rispetto ai dati del 2000 la percentuale delle scuole che hanno utilizzato questa opportunità è cresciuta di molto. È appunto questa crescita che spinge ad interpretare l'utilizzo ancora limitato del 15 per cento come una opportunità che trova ancora le scuole relativamente impreparate. Un elemento che caratterizza fortemente l'autonomia e che entra gradualmente nella progettazione nella misura in cui la scuola sviluppa a pieno tutte le potenzialità.

Il modo con cui viene utilizzato dalle scuole il 15 per cento evidenzia soprattutto la necessità di operare una compensazione fra le discipline esistenti: una esigenza che è generalmente sentita nelle scuole di ogni ordine e grado per riequilibrare il curricolo. La compensazione fra discipline è, infatti, la modalità di utilizzo del 15 per cento più frequente in tutti i gradi scolastici.

Le altre possibilità sono riferite all'introduzione di nuove discipline o nuovi insegnamenti. In questo ultimo caso ci si riferisce ad insegnamenti specifici o trasversali come le diverse educazioni o approfondimenti tematici anche focalizzati su caratteri originali del territorio quali la storia locale, le tradizioni, la cultura e la lingua.

L'analisi dei dati in rapporto al livello scolastico evidenzia alcune differenze significative; la scuola media e la scuola secondaria superiore sono i due livelli che utilizzano maggiormente la compensazione ed insieme l'inserimento di nuove discipline, nella scuola elementare e dell'infanzia c'è invece una forte presenza dei nuovi insegnamenti. Nella scuola secondaria superiore prevale comunque la necessità di introdurre una compensazione tra le discipline esistenti, nella scuola media prevale l'inserimento di nuove discipline per l'ampliamento del curricolo. Anche nei monitoraggi precedenti l'ampliamento e la riorganizzazione del curricolo erano al centro dell'attenzione soprattutto della scuola media. Si tratta evidentemente di un dato che può essere variamente interpretato ma che testimonia della necessità di un rinnovamento curricolare.

Un altro elemento di interesse riguarda le aree dove si registra un aumento delle ore. La compensazione riguarda in questo caso soprattutto l'area tecnologica nelle scuole elementari, mentre nelle scuole superiori e nelle scuole medie oltre all'area tecnologica si registra un aumento di ore per le discipline dell'area artistico-musicale. La diminuzione di ore si registra invece soprattutto nell'area economica per le scuole medie e nell'area classica e delle scienze umane nelle scuole superiori. Una lettura parallela dei tre livelli evidenzia comunque un generale bisogno di ampliamento di ore nell'area tecnologica, più evidente nella scuola elementare. Si tratta di un dato che rende, ad esempio, l'inserimento dell'informatica nella scuola elementare congruente con quanto previsto dalla riforma.

Le scuole tendono ad introdurre nuove discipline soprattutto per rispondere ai bisogni del territorio e rinnovare l'offerta formativa. Il legame fra le nuove discipline introdotte e l'indirizzo di studio è molto forte nelle secondarie superiori. Negli istituti tecnici e professionali in particolare, vengono inserite soltanto discipline strettamente connesse con l'indirizzo di studio; un inserimento che avviene a pieno titolo in quanto anche le nuove discipline ricevono generalmente una valutazione dal consiglio di classe. Nelle scuole medie e nelle scuole elementari invece le nuove discipline inserite non sono nella maggioranza dei casi soggette a valutazione.

Quando le scuole utilizzano il 15 per cento intervengono contemporaneamente anche sul calendario scolastico; un legame tra questi due elementi che appare molto forte, con percentuali superiori al 70 per cento per tutti i livelli scolastici.

6.4. Il tasso di femminilizzazione nella scuola.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella della femminilizzazione, termine con il quale si intende rilevare l'alta percentuale femminile tra i docenti di ogni ordine e grado.

Il mondo della scuola è popolato prevalentemente da donne, anche se la loro presenza si distribuisce diversamente tra le varie tipologie di personale.

Tasso di femminilizzazione del personale

Regione	Docenti con contratto a tempo indeterminato					Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato			Dirigenti scolastici	
	Scuola dell'infanzia	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Personale educativo	III livello	IV livello	V livello	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
PIEMONTE	99,65	95,93	77,48	60,37	23,42	79,19	74,9	77,33	52,56	38,15
LOMBARDIA	99,37	95,86	77,23	60,48	24,04	78,4	73,91	76,07	49,39	29,66
LIGURIA	99,44	95,75	77,77	62,83	2,63	75,44	72,61	79,45	48,91	27,14
VENETO	99,69	95,37	73,39	54,84	36,06	71,99	70,68	71,52	43,54	27,09
FRIULI VENEZIA GIULIA	99,86	94,08	74,49	56,36	49,18	78,63	66,05	76,06	45,63	18,52
EMILIA ROMAGNA	99,26	95,69	77,89	62,07	2,63	81,16	74,27	84,31	50,97	31,65
TOSCANA	99,37	96	76,7	60,1	19,39	79,17	70,89	74,56	51,75	26,67
UMBRIA	99,64	96,84	77,3	62,33	21,67	74,16	68,36	70,06	55,67	16,98
MARCHE	99,74	95,57	73,11	56,52	4,84	71,19	63,6	70,15	47,33	22,89
LAZIO	99,71	96,56	78,59	63,88	16	64,35	67,35	64,36	56,07	30,8
ABRUZZO	99,92	95,96	74,98	57,81	16,67	63,91	60,3	60,44	51,5	21,79
MOLISE	99,83	95,19	71,22	55,86	23,08	59,78	59,95	60,44	46,15	14,81
CAMPANIA	99,51	95	73,42	58,31	10,94	41,8	47,82	42,33	41,32	20,17
PUGLIA	99,62	94,54	72,71	54,87	10,58	38,98	49,67	46,53	38,38	16,33
BASILICATA	99,43	91,91	70,92	52,54	8,62	56,99	50,29	48,31	32,38	25,53
CALABRIA	99,6	93,18	72,59	56,83	6,29	38,02	38,74	36,1	37,73	14,63
SICILIA	99,42	94,82	73,34	57,8	29,5	39,46	51,29	48,98	48,32	19,01
SARDEGNA	99,49	93,92	75,35	57,96	16,38	65,29	65,58	66,67	31,53	21,84

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003.

Area geografica	Docenti con contratto a tempo indeterminato					Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario con contratto a tempo indeterminato*			Dirigenti scolastici	
	Scuola dell'infanzia	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado*	Personale educativo	III livello	IV livello	V livello	Scuola elementare e secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
NORD OVEST	99,47	95,87	77,36	60,69	20,55	78,29	74,07	76,83	50,32	31,93
NORD EST	99,54	95,33	75,17	57,88	31,01	76,34	71,39	76,73	46,48	27,71
CENTRO	99,61	96,28	77,22	61,66	16,43	71,06	67,85	68,56	53,6	27,29
SUD	99,59	94,52	73,05	56,73	11,02	43,47	48,1	44,58	40,37	18,39
ISOLE	99,44	94,62	73,8	57,84	23,53	46,54	55,03	53,6	45,31	19,68
Totale nazionale	**99,54**	**95,3**	**75,09**	**58,85**	**18,75**	**60,97**	**61,77**	**61,86**	**46,38**	**24,43**

Fonte:MIUR – Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica - "La Scuola Statale: sintesi dei dati" anno scolastico 2002-2003

Mentre è molto elevata nel corpo docente (circa 82 per cento), si riduce al 61 per cento nel personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, al 35 per cento tra i dirigenti scolastici e al 19 per cento nel personale educativo. Inoltre è possibile constatare forti differenze anche tra gli ordini scuola. Infatti, mentre nella scuola primaria quasi la totalità dei docenti è donna (oltre il 99 per cento nella scuola dell'infanzia e il 95 per cento in quella elementare), in quella secondaria la percentuale scende al 75 per cento nel I grado e al 58 per cento nel II grado. Analogo il discorso per i dirigenti scolastici: mentre sono donne il 46 per cento dei direttori didattici e dei capi degli istituti comprensivi, la stessa percentuale per i capi degli istituti di II grado è del 24 per cento.

Il tasso di femminilizzazione si presenta pressoché stabile nel 2003 rispetto al 2002, avendo raggiunto livelli ragguardevoli, oltre che nella scuola dell'infanzia dove ha raggiunto livelli massimi (99,54 per cento): nella scuola elementare il 95,3 per cento, nella scuola secondaria di primo grado dal il 75,09 per cento, nella scuola secondaria di secondo grado il 58,85 per cento, nel personale educativo il 18,75 per cento, nei dirigenti scolastici della scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado il 46,38 per cento, nei dirigenti della scuola secondaria di secondo grado il 24,3 per cento.

7. Il percorso di attuazione.

7.1. Il processo di riforma.

Il processo di riforma del sistema scolastico, avviato negli anni scorsi, è proseguito soprattutto con interventi diretti all'adeguamento degli assetti organizzativi e strutturali delle strutture regionali e delle istituzioni scolastiche in funzione dell'esercizio dell'autonomia scolastica.

La difficile gestione del sistema regolamentare e soprattutto i ritardi nell'effettivo avvio dell'autonomia e delle nuove strutture decentrate sono state fortemente condizionate dalla precedente organizzazione centralizzata.

Alla riforma degli ordinamenti scolastici non si è ancora accompagnata una efficace azione diretta all'attivazione di organismi di valutazione dell'istruzione e dei programmi di intervento normativo in grado di supportare il monitoraggio del processo di attuazione dell'autonomia scolastica e la regolazione dei processi di incentivazione dei risultati conseguiti, in termini quantitativi e qualitativi, nella gestione della riforma.

In un ambiente pressoché privo di verifiche dei risultati, i finanziamenti alle istituzioni scolastiche vengono ancora ripartiti in base ai criteri "dimensionali" (in primo luogo il numero dei docenti e dei discenti), metodo che nulla ha a che vedere con parametri legati alle esigenze dell'utenza ed all'efficienza e l'efficacia delle azioni di potenziamento poste in essere.

Nel processo di riforma del sistema dell'istruzione sono contenute disposizioni dirette ad incentivare l'ampliamento delle possibilità formative nei luoghi di lavoro e le possibilità di formazione esterna, nel processo di continua crescita diretto a sostenere gli aspetti formativi durante l'intero corso della vita.

La concreta realizzazione della riforma dell'istruzione è condizionata, oltre che dal processo di valorizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici e dei docenti, dalle possibilità di finanziamento dell'edilizia scolastica nell'ambito delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

L'applicazione nel sistema scolastico a livello centrale e regionale delle disposizioni relative alle modifiche di incarico delle dirigenze in atto (spoil system) ha avuto riflessi sulla continuità del processo di attuazione del decentramento amministrativo anche in campo scolastico, tenuto conto dei nuovi livelli territoriali di organizzazione e di gestione presso gli uffici dirigenziali regionali.

7.2. La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica.

Nell'anno scolastico 2002-2003 la popolazione accolta nelle scuole statali è stata complessivamente di circa 7 milioni e 620 mila unità. Scuola elementare e istituti superiori, con circa 2,5 milioni di alunni ciascuno, rappresentano i settori più popolati, grazie soprattutto alla durata quinquennale dei corsi di studio.

Popolazione scolastica delle scuole statali – anno 2003

	materna	elementare	media	superiori	Totale
Alunni	960.984	2.515.219	1.701.449	2.442.575	7.620.227
%	*12,6%*	*33,0%*	*22,3%*	*32,1%*	*100,0%*

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Il dato complessivo di popolazione di per sé non è indicativo di significative situazioni meritevoli di considerazione. Se viene rapportato, per ciascun ordine di scuola, alla presenza dell'offerta di servizio sul territorio e al dimensionamento delle classi organizzate nelle scuole, può consentire valutazioni più precise sull'organizzazione del servizio e sulle sue ricadute formative.[22]

22

Area geografica	Scuola materna		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	5.128	4.630	5.204
NORD EST	3.570	3.069	3.389
CENTRO	2.917	4.158	3.265
SUD	149	-492	1.823
ISOLE	-1.152	603	-683
Totale nazionale	**10.612**	**11.968**	**12.998**

Area geografica	Scuola elementare		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	3.277	1.562	4.086
NORD EST	4.057	2.939	6.536
CENTRO	2.040	-262	518
SUD	-15.814	-19.087	-11.339
ISOLE	-8.085	-9.996	-18.791
Totale nazionale	**-14.525**	**-24.844**	**-18.990**

Area geografica	Scuola secondaria di I grado		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	3.932	8.622	2.595
NORD EST	4.957	7.335	4.807
CENTRO	2.544	5.977	1.783
SUD	-6.227	-1.884	-4.563
ISOLE	-3.091	-126	-7.652
Totale nazionale	**2.115**	**19.924**	**-3.030**

Area geografica	Scuola secondaria di II grado		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	4.327	8.377	2.224
NORD EST	2.098	2.278	4.560

Per effetto della legge di innalzamento dell'obbligo scolastico (n. 9 del 1999) dall'anno 1999-2000 gli alunni licenziati dalla scuola media e con frequenza di soli otto anni di scuola, sono stati assoggettati ad un altro anno di obbligo, che ha comportato la frequenza almeno del primo anno di istituti superiori.

L'anno scolastico 2002-2003 è stato quindi il quarto anno di attuazione della nuova norma, il che ha consentito di rilevare l'andamento del nuovo regime normativo con riferimento all'anno 1998-99, ultimo del precedente ordinamento che prevedeva solamente otto anni di obbligo scolastico.

Nel 1998-99, anno che precede l'attuazione del nuovo obbligo scolastico, gli studenti degli istituti di istruzione secondaria erano stati in tutto 2.420.402 con la seguente distribuzione per anno di corso :

Studenti istituti istruzione sec. II gr. a.s. 1998-99

Classi	Alunni	%
Prima	557.239	23,0%
Seconda	529.471	21,9%
Terza	492.906	20,4%
Quarta	448.727	18,5%
Quinta	392.059	16,2%
Totale	**2.420.402**	**100,0%**

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Si può rilevare come la distribuzione degli alunni nei diversi anni di corso tenda gradualmente a diminuire, per effetto degli abbandoni e della dispersione scolastica, al punto che tra anno iniziale e anno finale vi è una differenza, in punti percentuali, di quasi 7 punti, equivalenti ad una diminuzione di oltre 165 mila studenti.

Dei 2.420.402 studenti, presenti alla vigilia del nuovo regime normativo di innalzamento dell'obbligo scolastico, il 35,9 per cento frequenta istituti di istruzione classica, scientifica o magistrale complessivamente considerati, il 39,8 per cento istituti tecnici, il 20,6 per cento istituti professionali e il restante 3,7 per cento istituti artistici.

CENTRO	644	2.967	3.281
SUD	9.287	12.595	1.456
ISOLE	4.990	12.932	9.751
Totale nazionale	**21.346**	**39.149**	**21.272**

Area geografica	Totale		
	Variazione a.s 2000/01 - 1999/00	Variazione a.s 2001/02 - 2000/01	Variazione a.s - 2002/03 - 2001/02
NORD OVEST	16.664	23.191	14.109
NORD EST	14.682	15.621	19.292
CENTRO	8.145	12.840	8.847
SUD	-12.605	-8.868	-12.623
ISOLE	-7.338	3.413	-17.375
Totale nazionale	**19.548**	**46.197**	**12.250**

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Studenti per anno di corso nei diversi tipi di istituto secondario – anno 1998-99

	Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Istruzione Tecnica	Istruzione Professionale	Istituti d'arte e licei artistici	Totale
Prima	189.032	217.467	128.122	22.618	557.239
Seconda	187.616	203.508	117.176	21.171	529.471
Terza	180.972	193.951	99.637	18.346	492.906
Quarta	169.118	181.140	82.008	16.461	448.727
Quinta	143.123	167.444	70.692	10.800	392.059
Totale	**869.861**	**963.510**	**497.635**	**89.396**	**2.420.402**
%	*35,9*	*39,8*	*20,6*	*3,7*	*100*

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

L'innalzamento dell'obbligo scolastico non rappresenta solamente un fenomeno di natura quantitativa, destinato ad incrementare i livelli ordinari di popolazione scolastica; può infatti rappresentare per migliaia di studenti, obbligati a proseguire gli studi, un'opzione particolare di scelta rispetto agli standard tradizionali in cui, pur con flessibilità annue, si riversano le iscrizioni e le frequenze dei corsi di istruzione secondaria.

Complessivamente la popolazione iscritta ai corsi di istruzione secondaria di II grado nei quattro anni di nuovo obbligo è aumentata. L'incremento è stato modesto (circa mille unità), ma è da considerare comunque buono, se si tiene conto del fatto che i corsi di studio della precedente fascia dell'obbligo registrano un calo costante annuo di iscrizioni.

In particolare nel primo anno di corso gli studenti iscritti nel 2002-03 sono risultati aumentati di circa 60 mila unità rispetto all'anno che ha preceduto l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo.

Studenti istituti istruzione sec. II grado A.S. 2002-03

Classi	Alunni	%
Prima	617.309	25,3%
Seconda	510.337	20,9%
Terza	481.129	19,7%
Quarta	439.826	18,0%
Quinta	393.974	16,1%
Totale	**2.442.575**	**100,0%**

Fonte: MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

Con riferimento alle singole tipologie di istituto, l'istruzione classica, scientifica e magistrale ha fatto registrare nei primi quattro anni di corso una situazione di maggior mantenimento (prosieguo degli istituti dopo il primo anno) con una variazione percentuale di un punto rispetto al 1998-99, passando dal 63,8 per cento di studenti dei primi tre anni di corso rispetto al totale complessivo dei cinque anni di corso, al 65,9 per cento.

I tecnici hanno anch'essi fatto registrare una situazione di consistente mantenimento (dal 69,3 per cento al 71 per cento); lieve mantenimento negli artistici (dal 65,3 per cento al 65,9 per cento); leggera flessione nei professionali (dal 69,5 per cento al 68,7 per cento).

Può essere interessante rilevare come la nuova leva di studenti obbligata alla frequenza scolastica si è distribuita nei vari tipi di istituto secondario.

Poiché queste nuove leve possono essere presenti, oltre che nelle prime classi, anche nei successivi due anni di corso, si possono mettere a confronto le quote percentuali di presenza degli studenti iscritti ai primi tre anni del 1998-99 e del 2002-03.