

CAPITOLO I

PROFILI FINANZIARI STATALI

Sommario: **Premessa**

1. **Il quadro normativo di riferimento**
 2. **La metodologia dell'indagine**
 3. **Elementi emersi per l'anno scolastico 1994-1995**
 4. **Indicatori di risultato della gestione della riforma**
 5. **Spese generali riferite alla riforma**
 6. **L'esperienza nel Comune e nella Provincia di Roma**
 7. **Considerazioni conclusive**
- Allegato 1. **Le risultanze nelle Province**

Premessa

Il Ministro della pubblica istruzione, nel mese di marzo 1996, al termine del primo quadriennio della gestione della riforma dell'ordinamento della scuola elementare, ha riferito al Parlamento sullo stato di attuazione della riforma stessa in applicazione di specifica disposizione normativa (art.134, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994 n.297), finalizzata all'approntamento di eventuali modifiche al sistema formativo introdotto con la legge 5 giugno 1990 n.148, ritenute opportune a seguito dell'analisi effettuata sugli obiettivi raggiunti.

Il nuovo modello di scuola primaria, individuato dal legislatore come idoneo a garantire condizioni organizzative coerenti con gli obiettivi e con la portata dei nuovi programmi didattici, ha preso forma definitiva; tuttavia, la piena attuazione di alcuni aspetti qualitativamente significativi della riforma come un orario non ristretto esclusivamente al periodo antimeridiano e l'insegnamento della lingua straniera è condizionata dalle disponibilità finanziarie degli enti locali necessarie per approntare strutture e servizi di supporto adeguati e dal numero ancora insufficiente di insegnanti elementari in possesso delle competenze specifiche.

Il processo di riforma, introdotto dalla legge 5 giugno 1990 n. 148, prevede diversi meccanismi di valutazione in itinere delle sue fasi applicative- con rilevazioni, indagini e osservazioni condotte con metodi diversi e secondo una pluralità di punti di vista- diretti ad armonizzare l'originalità pedagogica insita nella legge stessa (più insegnanti per gruppo classi, con conseguente specializzazione disciplinare degli stessi, e interventi modulati su piccoli gruppi di alunni) con le esigenze di razionale impiego delle risorse finanziarie.

L'art.15 della legge n.148 del 1990 affida ai Provveditori agli studi il compito di riferire, entro il 31 marzo di ogni anno, alla Corte dei conti ed al Ministero della pubblica istruzione, sui profili finanziari, sostenuti a livello provinciale, connessi all'attuazione della riforma.

La Direzione generale per l'istruzione elementare del Ministero, oltre ad assicurare il governo e la gestione della riforma, ha attuato strategie di ricerca che, anche in collaborazione con gli ispettori tecnici, hanno consentito di acquisire elementi conoscitivi sui più importanti aspetti quantitativi e qualitativi dell'organizzazione didattica, di predisporre un'analisi a campione sul profitto degli alunni in lingua e in matematica e una indagine su come i Programmi didattici sono declinati in percorsi educativi.

Ha costituito dal 1991 un "Osservatorio tecnico della riforma", con la partecipazione anche di rappresentanti dei genitori, delle associazioni professionali e sindacali dei docenti, con compiti di analisi delle informazioni raccolte e la costituzione di basi informative e di quadri di conoscenza che sono stati utilizzati per garantire un costante flusso informativo tra centro e periferia; la documentazione diffusa ha consentito alle singole istituzioni scolastiche, ai sistemi scolastici territoriali, di conoscere la direzione e la dimensione del cambiamento intrapreso e i risultati raggiunti.

Inoltre, in ottemperanza alle disposizioni contenute nella legge 5 giugno 1990 n.148 ha diretto il completamento della riforma per quelle parti (avvio dell'insegnamento della lingua straniera, nuove proposte per i documenti di valutazione, revisione degli organici) la cui attuabilità era soggetta al realizzarsi di condizioni da verificare o predisporre ed ha avviato, sulla base delle conoscenze acquisite, forme di modificazione degli aspetti della riforma che le ricerche hanno indicato come problematici.

Il "monitoraggio", affidato alla Corte dei conti dall'art.15, comma 12, della stessa legge n.148 del 1990, inizialmente limitato ai "profili finanziari connessi all'attuazione della legge" è stato ampliato dall'art.134, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994 n.297, fino a comprendere "i profili finanziari a livello pro-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vinciale connessi all'attuazione delle disposizioni di cui al presente capo" (Finalità ed ordinamento della scuola elementare); tale ampliamento costituisce una significativa innovazione che apre ulteriori spazi a valutazioni della Corte riferite agli oneri finanziari sull'intero ordinamento della stessa scuola elementare. In questo referto vengono forniti elementi conoscitivi, per tutte le province, circa i costi finanziari sostenuti nel corso del precedente anno scolastico.

Il percorso di progressivo affinamento qualitativo dell'analisi sui profili finanziari della Corte, anche se reso difficoltoso dalla gravosità degli adempimenti posti a carico degli uffici scolastici periferici e da ragioni operative nella rilevazione dei dati a livello provinciale, va assecondato dall'individuazione di parametri ed indicatori di risultato che, costruiti anche sulla base degli eventuali suggerimenti degli stessi Provveditori agli studi, consentano di analizzare non solo gli oneri finanziari complessivi sostenuti, ma anche l'impatto sociale del nuovo ordinamento della scuola elementare.

A partire da quest'anno vengono esposte, in allegato, le risultanze di ciascuna provincia, secondo uno schema unitario nel quale sono sinteticamente evidenziate peculiari situazioni, quali quelle connesse alle dimensioni della popolazione scolastica, e descritte le cause degli scostamenti rispetto al precedente anno scolastico.

Vengono inoltre esposti indici di riferimento che, partendo dall'esame globale della spesa generale della scuola elementare, quantificano i costi complessivi sostenuti dal Ministero, riferiti all'anno scolastico 1994-1995, comunque connessi alla gestione della riforma.

Analoga analisi viene sperimentata, con la disponibilità e la collaborazione del Provveditore agli studi di Roma e del Sovrintendente Scolastico per il Lazio, per gli analoghi oneri finanziari sostenuti nella provincia di Roma.

Sono poi proposti primi indici sui quali valutare il raggiungimento degli obiettivi essenziali della riforma ed indicatori di impatto che danno dimostrazione degli effetti delle innovazioni apportate.

E' stata da quest'anno avviata, in collaborazione con la Sezione Enti locali, una analisi circa gli oneri sostenuti dai comuni, comunque connessi con la gestione della scuola elementare.

Tali oneri sono stati rilevati sulla base di una scheda di rilevazione predisposta dalla Sezione Enti locali e da questa trasmessa ad un campione significativo di comuni, individuato per quest'anno in quelli con maggiore popolazione ed in alcuni di medie dimensioni nella Provincia di Roma.

L'impostazione adottata ha subito, quindi, modifiche sostanziali, introdotte a titolo sperimentale, arricchendosi di elementi ritenuti utili ai fini di una più approfondita analisi dei costi finanziari dell'innovazione.

Si confermano, per il resto, le delimitazioni, già adottate, dell'ambito dell'analisi secondo una tripla via.

A - Con riferimento all'ambito temporale l'analisi prende in considerazione le vicende relative all'anno scolastico 1994-1995, quarto anno di vigenza della riforma dell'ordinamento della scuola elementare ed i raffronti sono effettuati rispetto al precedente anno 1993-1994.

Nei precedenti anni scolastici gli organici della scuola elementare hanno subito, in applicazione delle disposizioni contenute nell'art.15 della legge n.148 del 1990, una progressiva diminuzione connessa al decremento della popolazione scolastica ed al parziale reintegro del turn-over dei docenti collocati a riposo.

A decorrere dall'anno scolastico 1994-1995 il Ministro della pubblica istruzione, scaduto il quadriennio previsto dall'art.15, comma 11, della legge n.148 del 1990 ha rideterminato gli organici della scuola elementare in relazione agli obiettivi di contenimento della spesa, sulla base dei piani di razionalizzazione della rete scolastica, previsti dall'art 51 del decreto legislativo n.297 del 1994, ed in applicazione delle disposizioni contenute nell'art.4, comma 10, della legge n.537 del 1993 e nell'art.22, comma 9, della legge n.724 del 1994.

B - Sotto il profilo quantitativo, è da rilevare che anche per quest'anno l'analisi ha riguardato la totalità dei Provveditori agli studi, i quali hanno presentato in modo pressochè completo i dati alla Corte entro il mese di aprile 1996, anche se con l'esposizione di scarni elementi di valutazione da parte di diversi Provveditori sugli effetti della riforma a livello provinciale.

E' da rilevare altresì la consapevolezza dei medesimi Provveditori che sia la proficuità delle analisi e delle valutazioni finalizzate al referto della Corte, nel quadro del "monitoraggio" della riforma, che il concreto e proficuo impegno profuso negli ultimi anni dalla direzione generale del Ministero nello svolgimento del suo compito propulsivo e di coordinamento diretto a realizzare un pieno governo della riforma, trovano, tra l'altro, ostacolo al raggiungimento di migliori risultati nella difficoltà a garantire l'attivazione dei servizi complementari (mensa, trasporto, strutture edilizie, distribuzione del servizio scolastico sul territorio), aspetto che investe le responsabilità e le competenze delle amministrazioni comunali.

La completezza dei dati complessivi sugli oneri finanziari per province, connessi all'applicazione della legge n. 148 del 1990, ha consentito di raccogliere elementi utili per avviare da quest'anno analisi specifiche sugli oneri finanziari per ciascun Provveditorato.

Il processo di attuazione della riforma della scuola elementare ha portato come primo risultato in tutte le province, la modifica dell'organizzazione dell'insegnamento con la attivazione dei moduli dei tre insegnanti per due classi, o di 4 insegnanti su 3 classi in alcuni casi, e già dall'anno scolastico 1994- 1995 la diffusione della nuova organizzazione dell'insegnamento può ritenersi pressochè completa.

Vanno considerate, tuttavia, la laboriosità e la complessità degli adempimenti connessi all'applicazione della stessa legge per la realizzazione degli altri obiettivi previsti dalla riforma e le difficoltà di individuazione da parte degli uffici scolastici periferici della parte della spesa riferita all'applicazione della riforma.

In tal senso, è stata avviata, a titolo sperimentale, una rilevazione nel Provveditorato agli studi di Roma e nella Sovrintendenza scolastica del Lazio circa gli oneri finanziari sostenuti in relazione alla gestione della riforma della scuola elementare, che vengono dettagliatamente esposti più innanzi, con particolare riferimento alla diffusione della lingua straniera ed alle spese per l'aggiornamento.

C - Sotto il profilo degli strumenti finanziari coinvolti, cioè con riferimento agli oneri sostenuti in ciascuna provincia per l'applicazione del nuovo modulo organizzativo, vengono esposti dati completi relativamente alle spese sostenute dallo Stato, ivi comprese quelle per supplenze temporanee ed annuali.

Per quanto attiene alle spese a carico degli enti locali, come già detto, i dati esposti sono riferiti, in particolare, alle spese sostenute dagli enti locali per l'applicazione della riforma: trasporti, servizio mensa, personale ausiliario, riscaldamento, diritto allo studio, manutenzione ordinaria degli immobili, spese di pulizia, spese varie.

Inoltre, sono state evidenziate le spese delegate dalle regioni ai medesimi comuni, comunque connesse alla gestione della scuola elementare.

I dati si riferiscono agli esercizi finanziari 1993 e 1994 e vengono esposti per anno solare e non per anno scolastico; inoltre, le spese per la scuola con organizzazione modulare non sono distinte da quelle relative ad altre tipologie di organizzazione didattica.

Il dato finanziario fornito dagli enti locali per l'attuazione della riforma è stato integrato con quello relativo al numero dei plessi, degli alunni, delle classi a modulo, di quelle a tempo pieno e residuali a 24 ore, allo scopo di individuarne il costo medio, nonché di offrire un quadro di riferimento più completo e di confronto tra le varie realtà provinciali.

1. Il quadro normativo di riferimento

Le innovazioni della legge di riforma del 5 giugno 1990 n. 148 che ha definito finalità e caratteri della nuova scuola ed ha indicato modalità ed indicazioni per la sua realizzazione, costituiscono un importante risultato del processo di sviluppo della scuola elementare negli ultimi anni.

La riforma della scuola elementare rappresenta una delle novità salienti che hanno riguardato il sistema formativo italiano; il processo innovativo, già iniziato con il rinnovamento dei programmi didattici del 1985, è proseguito con forme di sperimentazione che hanno anticipato modifiche nell'organizzazione dell'insegnamento, contitolarità, programmazione settimanale, nuove metodologie del lavoro scolastico e l'introduzione di meccanismi di valutazione di tempi e modi di attuazione della riforma.

Le motivazioni del nuovo ordinamento costituiscono la continuità rispetto ad orientamenti espressi nelle esperienze educative e didattiche precedenti, e risentono di spinte derivanti dalla situazione occupazionale e rischi di esubero di docenti.

L'attuazione della riforma dell'ordinamento della scuola elementare ha richiesto una complessa azione di sensibilizzazione circa i significati che le innovazioni organizzative hanno assunto per tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento all'attenzione ed alla disponibilità delle comunità locali.

A partire dall'anno scolastico 1993- 1994 hanno iniziato ad avere applicazione le indicazioni, dettate con circolare del 28 luglio 1992, per una progressiva omogeneizzazione dei criteri di aggregazione delle discipline tra i vari modelli organizzativi e per evitare la trasposizione automatica al tempo pieno delle modalità proprie dell'organizzazione modulare e per la definizione di forme e modalità di raccordo della continuità del processo educativo nelle scuole materne, elementari e medie inferiori, dettate con circolare n.339 del 16 novembre 1992 in applicazione dell'art.2 della legge n.148 del 1990.

L'inizio di applicazione di tali disposizioni è stata preceduta da iniziative dirette alla sensibilizzazione ed aggiornamento sul tema della continuità; è stata, altresì, affidata al collegio dei docenti una valutazione annuale dei piani e delle relative azioni di raccordo.

Con diverse circolari nel corso dei precedenti esercizi sono stati definiti contenuti e modalità della ricognizione delle risorse disponibili e delle esigenze dell'utenza, con indicazione di elementi di priorità nella valutazione delle strutture e dei servizi, tenendo conto, in particolare, dei tempi occorrenti per percorrere le distanze e dei mezzi di collegamento esistenti.

Con circolare n.254 del 6 agosto 1994 è stata emanata la normativa secondaria che disciplina l'introduzione dei nuovi strumenti di valutazione degli alunni relativa all'insegnamento della religione cattolica e con circolare n.48 del 10 febbraio 1995 è stato introdotto il nuovo documento di valutazione degli alunni approvato con l'ordinanza ministeriale n.236 del 2 agosto 1993; disposizioni normative secondarie che costituiscono un significativo risultato applicativo del disegno di rinnovamento dei programmi didattici del 1985, e concretizza una delle potenzialità innovative della riforma volta ad osservare i processi di apprendimento e di sviluppo degli alunni.

Con circolare n.218 del 16 luglio 1994 è stata disciplinata l'assegnazione in organico di fatto di un contingente di posti per assicurare la prosecuzione dell'insegnamento della lingua straniera.

Sempre nel corso del 1994 è stato promosso (circolare n.236 del 29 luglio) un progetto sperimentale di formazione degli insegnanti della scuola elementare, con particolare riferimento ai temi della valutazione e della continuità educativa.

Con circolare n.247 del 17 luglio 1995 sono state dettate disposizioni per il piano di sviluppo di insegnamento della lingua straniera per il triennio 1995\1996 - 1997\1998, con indicazioni per la predisposizione di progetti per l'utilizzo dei docenti e di piani articolati di sviluppo dell'attività di formazione linguistica.

Con circolare n. 249 del 17 luglio 1995 sono state dettate indicazioni restrittive ai Provveditori agli studi per la determinazione, sulla base di un rigoroso accertamento delle procedure adottate, dei posti di sostegno in deroga al rapporto di un docente ogni quattro alunni portatori di handicap.

Inoltre, con circolare n. 496 del 13 febbraio 1996 sono state dettate disposizioni in ordine all'intervento di monitoraggio finalizzato a rilevare le azioni più significative poste in essere dalle scuole in relazione alle modifiche introdotte ed a sostenere l'impegno didattico- organizzativo degli insegnanti.

Sono state anche fornite indicazioni con circolare n.167 del 3 maggio 1996 per la rilevazione degli interventi in ordine alla continuità educativa ed alla valutazione nel quadro più generale del progetto di formazione degli insegnanti.

Va tenuto conto altresì che l'art.23 della legge 23 dicembre 1994 n.724 (legge finanziaria 1995) ha ridotto le possibilità di esonero dall'insegnamento per i docenti frequentanti i corsi di formazione linguistica.

2. La metodologia dell'indagine

L'impostazione del referto adottata nel precedente esercizio ha subito alcune modifiche dirette ad un arricchimento di elementi ritenuti di interesse ai fini di una complessiva analisi degli oneri finanziari connessi all'innovazione.

Nella consapevolezza della opportunità di rendere un quadro completo degli oneri complessivi pubblici sostenuti per ciascuna provincia per la gestione della riforma dell'ordinamento della scuola elementare l'analisi è stata finalizzata anche alla rilevazione degli oneri a carico di 100 comuni capoluogo di provincia, comprendenti quelli di nuova istituzione; per una rilevazione di dati riferita a realtà di grandezza media nell'ambito della provincia di Roma i medesimi dati vengono esposti con riferimento, altresì, ai comuni di Anzio, Civitavecchia, Tivoli e Velletri.

Sui risultati di tale rilevazione si riferisce in apposito capitolo allegato al presente referto.

Inoltre, si è focalizzata l'attenzione sugli oneri complessivi sostenuti, sempre con riferimento alla gestione della riforma della scuola elementare, nell'ambito della provincia di Roma, dal competente Provveditorato agli studi e dalla Sovrintendenza scolastica per il Lazio, con particolare riferimento alla diffusione della lingua straniera ed alle spese per l'aggiornamento.

Per quanto riguarda la scheda di rilevazione predisposta dalla direzione generale del Ministero ed inviata ai Provveditori per la raccolta degli elementi sui risvolti finanziari della riforma i dati relativi al numero degli alunni e delle classi sono stati completati con informazioni sul rapporto tra alunni e docenti e sui posti in sostituzione degli insegnanti utilizzati come "specialisti" per la lingua straniera.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nella presente analisi sono posti in evidenza i dati, relativi all'esercizio 1994-1995, a raffronto con quelli dell'esercizio 1993-1994, con riferimento ai seguenti aspetti:

- numero plessi;
- numero alunni;
- numero alunni con handicap;
- numero classi con modulo;
- numero classi a tempo pieno;
- numero classi residuali a 24 ore;

totale posti su:

- classi a modulo;
- classi a tempo pieno;
- classi residuali a 24 ore;
- sostegno con rapporto di 1 su 4;
- totale dotazione organica provinciale (D.O.P.);
- percentuale delle classi residuali a 24 ore sul totale delle classi.

Per quanto riguarda il sostegno sono stati individuati i posti di sostegno istituiti in deroga al rapporto 1 su 4 ed è stato indicato il totale degli insegnanti di ruolo in servizio su posti di sostegno.

Nel modello di rilevazione per questo anno scolastico è stato specificato il numero degli insegnanti della dotazione organica provinciale (D.O.P.) utilizzati:

- su posti comuni;
- come insegnanti specialisti di lingua straniera;
- su posti di sostegno;
- per progetti educativi;
- su posti in sostituzione di insegnanti specialisti di lingua straniera.

E' stato rilevato inoltre:

- totale insegnanti immessi in ruolo con decorrenza inizio anno scolastico per l'anno scolastico 1994-1995;
- totale supplenti annuali di nomina provveditoriale;
- totale supplenti temporanei di nomina provveditoriale;
- totale insegnanti la regione cattolica nominati dal capo di istituto.

Inoltre, è stata attivata, con la stessa metodologia, una rilevazione delle spese per supplenze, annuali (comprensivi degli insegnanti la regione cattolica) e temporanee, sostenute in applicazione dei nuovi moduli organizzativi introdotti con la riforma, specie con riferimento al modello dei tre insegnanti per due classi.

In particolare sono stati desunti dati relativi agli oneri sostenuti dallo Stato, rapportati a quelli del precedente esercizio, per ciascuna provincia:

- a) spese per supplenze annuali, comprese quelle per insegnanti la regione cattolica;
- b) spese per supplenti temporanei, comprensivi dei docenti nominati dal capo di istituto.

Nella esposizione dei dati relativi agli oneri sostenuti dai Provveditorati per la retribuzione degli insegnanti non di ruolo viene fatto riferimento, su espressa indicazione del Ministero, all'ammontare complessivo (comprensivo quindi degli oneri assistenziali, previdenziali e 13 mensilità) di ciascun capitolo di spesa relativo al tipo di insegnanti considerato e per il periodo dal 1 settembre 1994 al 31 agosto 1995.

Inoltre, sono stati esposti i dati relativi agli oneri sostenuti per gli esercizi finanziari 1993 e 1994 da 100 comuni capoluogo di provincia, comprendenti quelli di nuova istituzione; per una rilevazione di dati riferita a realtà di medie dimensioni vengono, altresì, esposti, a titolo sperimentale, i medesimi dati riferiti ai comuni di Anzio, Civitavecchia, Tivoli e Velletri. La scheda di rilevazione è stata predisposta dalla Sezione Enti locali ed i dati vengono sinteticamente esposti e commentati in apposito capitolo allegato alla presente relazione.

I dati esposti si riferiscono a:

A. Spese generali:

- la quota parte riferita alle esigenze della scuola elementare delle spese per stipendi, oneri previdenziali, straordinario, indennità al personale docente, ausiliario e di assistenza;
- i fitti reali per la locazione di immobili destinati alle scuole elementari;
- le spese per manutenzione ordinaria di immobili e di impianti;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- le spese di riscaldamento, per utenze elettriche, idriche, telefoniche e del gas, per servizi e per custodia;
- le spese per stampati, cancelleria e varie d'ufficio;
- le spese per arredamenti, attrezzature e materiale didattico;
- le spese per costruzione, completamento, ampliamento e per manutenzione straordinaria degli edifici delle scuole elementari;
- la quota parte riferita alle esigenze della scuola elementare delle spese per le biblioteche scolastiche.

B. Interventi per diritto allo studio:

- fornitura gratuita di libri di testo;
- la quota parte riferibile alle esigenze della scuola elementare delle spese, al netto dei contributi versati dagli utenti, per servizio trasporto alunni;
- la quota parte riferibile alle esigenze della scuola elementare delle spese, al netto dei contributi versati dagli utenti, per servizio mense;
- le spese per attività parascolastiche ed extra scolastiche;
- i contributi, gli assegni e le borse di studio;
- altri interventi, per assistenza agli alunni minorati psico-fisici, per assistenza medico-psichica agli alunni e per sperimentazioni.

Vengono inoltre, esposti i dati relativi agli oneri complessivi sostenuti, sempre con riferimento alla gestione della riforma della scuola elementare, nell'ambito della provincia di Roma, dal competente Provveditorato agli studi e dalla Sovrintendenza scolastica per il Lazio, con particolare riferimento alla diffusione della lingua straniera ed alle spese per l'aggiornamento.

Tutti i Provveditori hanno adempiuto all'obbligo legislativo della presentazione dei dati anche se non è stato rispettato da tutti il termine previsto dalla legge (31 marzo); nonostante l'esperienza quadriennale di referto i Provveditori vanno adeguandosi con lenta gradualità all'invio dei dati entro il termine legislativamente previsto.

Viene allegato un elenco delle date di presentazione da parte di ciascun Ufficio periferico.

Nelle relazioni presentate non è stato raccolto da tutti i Provveditori l'invito formulato dal Ministero ad esprimere valutazioni di ordine qualitativo circa l'andamento del processo di riforma.

Un giudizio positivo deve comunque esprimersi sui contenuti di diverse relazioni che espongono valutazioni sui fenomeni specifici caratterizzanti la gestione della riforma nel territorio di competenza, segnalando le difficoltà incontrate nell'attuazione complessiva del nuovo ordinamento della scuola elementare.

I risultati dell'indagine sono riportati nelle allegate tabelle e nelle specifiche relazioni per province, che costituiscono parte integrante del presente referto.

3. Elementi emersi per l'anno scolastico 1994- 1995

Già nei precedenti referti sono stati forniti elementi sufficienti per definire un quadro generale complessivo della popolazione scolastica e degli insegnanti nonché della spesa sostenuta per supplenze per ogni Provveditorato; non era stato tuttavia possibile, per la parzialità dei dati acquisiti riferiti agli oneri sostenuti dagli enti locali, definire un quadro completo dei costi connessi con l'estensione dell'orario pomeridiano, nonché con l'applicazione del nuovo modulo organizzativo dei tre insegnanti per due classi.

Tale quadro ha costituito comunque una base di riferimento per le rilevazioni effettuate nel corso del presente referto.

Da questo esercizio sono state sperimentati alcuni indici di riferimento per la rilevazione dei costi complessivi connessi alla gestione della riforma sostenuti, per l'anno scolastico 1994- 1995, dal Ministero della pubblica istruzione, dalla Sovrintendenza scolastica per il Lazio e dal Provveditorato agli studi di Roma; sono poi proposti primi indici diretti a valutare l'efficacia dei risultati degli obiettivi essenziali della riforma ed indicatori di impatto che dimostrano gli effetti delle innovazioni introdotte.

Significativi raffronti rispetto ai dati proposti per il presente esercizio potranno essere effettuati nelle prossime relazioni, tenendo anche conto della prossima conclusione dei meccanismi di consolidamento degli organici, successivamente all'ultimazione delle immissioni in ruolo previste dalle recenti disposizioni legislative.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Da una prima analisi dei dati, può anzitutto rilevarsi che l'attuazione della riforma procede in modo costante verso la graduale messa a regime per quanto concerne l'organizzazione modulare.

Vengono qui di seguito esposte, secondo le articolazioni contenute nel testo del nuovo ordinamento della scuola elementare, alcune valutazioni complessive connesse agli specifici settori relativi alla riforma, desunti dalle relazioni dei Provveditori agli studi.

Sono altresì esposte le valutazioni specificamente espresse dai medesimi Provveditori circa la disponibilità e l'impegno degli enti locali nell'adozione delle iniziative di competenza, necessarie per la completa attuazione dei nuovi modelli introdotti con la riforma stessa.

3.1 *Applicazione modulare*

L'applicazione della nuova organizzazione dell'insegnamento ha raggiunto la totalità delle classi, ad eccezione di alcune scuole uniche pluriclassi situate in località montane o composte di pochi alunni in conseguenza della conformazione geografica della zona di appartenenza, nonché delle scuole carcerarie e di quelle ospedaliere.

Alcuni aspetti del nuovo modello organizzativo risultano di più complessa attuazione quando si verificano insufficienze e carenze nella predisposizione delle strutture e dei servizi a carico degli Enti locali.

Questi punti problematici, evidenziati nelle relazioni dei Provveditori, non hanno impedito la realizzazione della riforma, che ha ormai raggiunto il 98,59% delle classi a livello nazionale; essi riguardano essenzialmente due argomenti, quello della riorganizzazione territoriale del servizio scolastico e quello dell'articolazione dell'orario didattico settimanale in mattine e pomeriggi, come previsto dalla citata legge n. 148 del 1990.

Il calo demografico ha comportato l'aumento del numero dei plessi sottodimensionati o con pluriclassi per i quali è stato giudicato opportuno e possibile, da parte dei competenti Uffici scolastici periferici, proporre la chiusura, con il conseguente trasporto degli alunni presso altre scuole viciniori.

La riorganizzazione della rete scolastica ha trovato spesso difficoltà e resistenze: le popolazioni dei comuni, soprattutto di alcune località montane, si oppongono sia perchè vedono nella chiusura della scuola un momento di disgregazione sociale e un danno per la comunità locale, sia perchè sono preoccupate per il maggior impegno e i rischi a cui sono soggetti gli alunni trasportati in altre scuole mal collegate.

Le Amministrazioni locali, inoltre, cercano di evitare decisioni non gradite ai cittadini residenti e sono preoccupate per le maggiori spese conseguenti al trasporto degli alunni, che si aggiungono a quelle poste a loro carico (mense e strutture) nell'ambito della concreta applicazione della riforma.

I Provveditori, ad esempio, delle Province di Pesaro e Urbino, Isernia, Varese, caratterizzate da una particolare conformazione geografica, segnalano la prospettiva crescente del fenomeno delle pluriclassi per l'impossibilità di sopprimere in alcuni comuni l'unica scuola rimasta e per evitare agli alunni lunghi trasporti per raggiungere plessi con solo monoclasse.

L'altro punto problematico dell'attuazione della riforma spesso evidenziato è quello riferito ai rientri pomeridiani: in molte zone, soprattutto del Sud, il prolungamento dell'orario scolastico nel pomeriggio incontra difficoltà per le Amministrazioni locali a predisporre i servizi indispensabili, nonché l'ostilità dell'utenza che giudica i rientri pomeridiani stressanti per le famiglie e per gli alunni e negativi per l'apprendimento, o non conciliabili con le altre attività sportive o culturali poste a disposizione da istituzioni extra-scolastiche. In particolare, a tale situazione contribuisce la mancanza di una cultura della scuola integrata con mensa, che è invece molto diffusa nelle province del Nord dove sono elevate le percentuali di alunni che usufruiscono dei servizi di mensa e trasporto.

3.2 *Dispersione scolastica*

Continuano fenomeni di dispersione scolastica nelle province di Napoli, Catania, Palermo, Torino, Cosenza, Taranto, Brindisi, Trapani, Chieti, Matera e Pistoia; fenomeni da ricondurre a situazioni di disagio sociale e di emarginazione connessi al contesto culturale, economico e familiare, oltre che a dinamiche di tipo soggettivo.

Inoltre, per esigenze connesse alla funzionalità degli osservatori delle cause della dispersione scolastica sono stati disposti per l'anno scolastico 1994-1995 n. 120 comandi annuali di docenti presso i competenti Provveditorati agli studi.

3.3 *Andamento della popolazione scolastica*

La diminuzione degli alunni nel quadro del decremento demografico viene, in linea di massima, confermata nelle relazioni dei Provveditori.

Difatti, si è registrata una contrazione della popolazione scolastica determinata dal costante calo demografico, con la conseguente soppressione e il conseguente accorpamento di plessi e classi nella maggior parte delle provincie, provocando non poche resistenze da parte dell'utenza sia per i riflessi che tali operazioni comportano sulle abitudini locali e su situazioni di lavoro consolidate, sia sul tessuto socio ambientale; difatti, soprattutto nelle piccole comunità la scuola è ritenuta come unica forza culturale aggregante.

La diminuzione della popolazione scolastica non ha effetti automatici sul numero di alunni per classe che tende ad aumentare in ragione del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

3.4 *Classi residuali a 24 ore*

Si osserva nella maggior parte dei Provveditorati un calo consistente del numero delle classi residuali a 24 ore per la diffusione pressoché generalizzata del nuovo ordinamento modulare (3 insegnanti su 2 classi, oppure 4 su 3 classi).

Il grado di riduzione ora raggiunto è difficilmente incrementabile, salve talune situazioni ancora migliorabili, data la complessità di cause che impediscono la chiusura o l'accorpamento di plessi scolastici, specialmente in zone montagnose o collinari ovvero per altre tipologie di classi (scuole carcerarie, ospedaliere, ecc.).

3.5 *Alunni con handicap*

Problema complesso e con delicati risvolti di carattere sociale è quello relativo agli alunni con handicap; il risultato della loro diffusione che viene qui di seguito esposto è connesso ad un retroterra culturale diversificato nelle diverse provincie.

In linea generale, si è registrato in molte provincie l'aumento delle segnalazioni di alunni portatori di handicap e, fenomeno molto diffuso in tutto il territorio nazionale, le autorizzazioni alle deroghe rispetto al rapporto 1/4.

Ciò deriva dalla necessità di interventi maggiormente individualizzati da parte di docenti di sostegno. Mentre, infatti, con l'organico di diritto la legge consente di autorizzare un solo posto ogni quattro alunni con handicap, all'atto della formulazione dell'organico di fatto, in base alla gravità dell'handicap, la stessa norma consente di scendere al di sotto di tale parametro e nei casi di estrema gravità è consentito anche nominare un insegnante per un solo alunno.

Frequente l'utilizzo degli insegnanti di sostegno per l'assistenza nei confronti degli alunni con handicap più gravi, anche per difficoltà sorte nella piena acquisizione di adeguati supporti a livello socio-sanitario.

In molti casi si registra, infatti, un aumento delle supplenze annuali derivante dalla necessità di coprire i posti di sostegno istituiti con l'organico di fatto.

E' notevole la differenziazione di situazioni di segnalazione in parte riconducibili a diverso comportamento degli Uffici scolastici provinciali e delle unità sanitarie locali.

Scarsa applicazione ha avuto, nell'ambito dei gruppi di lavoro con la partecipazione di rappresentanti degli enti locali e delle unità sanitarie locali, la prevista predisposizione di accordi di programma diretti a realizzare interventi coordinati nei confronti degli alunni più gravi.

3.6 *Classi a tempo pieno*

La situazione riguardante le classi a tempo pieno è rimasta sostanzialmente immutata rispetto all'anno scolastico 1993- 1994, ovvero con diminuzioni differenziate nelle diverse provincie.

Tuttavia, viene registrato, soprattutto, in alcune aree industriali del territorio nazionale, un aumento nella richiesta dell'organizzazione a tempo pieno con il conseguente aumento percentuale, rispetto al totale, del numero complessivo delle classi a tempo pieno, nonostante la diminuzione generale delle classi determinata dal calo demografico e dalle operazioni di razionalizzazione della rete scolastica.

3.7 *Insegnamento della lingua straniera*

Scarse e, in molti casi inesistenti, le notizie sulla diffusione della lingua straniera. Laddove sono riportati i dati, si osserva che i corsi di formazione per docenti sono stati attivati in misura consistente, anche se l'insegnamento della lingua straniera è più diffusa nei maggiori centri urbani piuttosto che nei piccoli comuni di provincia.

Molti Provveditori lamentano la carenza di insegnanti specializzati o specialisti che determinano il mancato insegnamento della lingua, nonché difficoltà ed insufficienze degli Enti locali che dovrebbero garantire (trasporto, mense ecc.) i servizi necessari all'applicazione di questa particolare innovazione introdotta dalla riforma.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La lingua inglese è segnalata come la lingua più diffusa.

La molteplicità di fattori da cui dipende il processo di estensione dell'insegnamento della lingua straniera non consente di prevedere tempi brevi per la sua conclusione.

Sono stati proposti radicali interventi compensativi nelle realtà provinciali più deboli, forme di monitoraggio e di valutazione dell'insegnamento della lingua straniera, collegamenti organici con la scuola media inferiore, oltre che una progressiva piena utilizzazione dei docenti formati.

Le condizioni di fattibilità di tali possibilità di attuazione sono connesse anche ad un imponente sforzo di messa a disposizione delle risorse necessarie.

3.8 Utilizzazione della dotazione organica provinciale

La maggior parte della dotazione è stata destinata alla sostituzione di docenti di ruolo impegnati nell'insegnamento della lingua straniera e di docenti di sostegno, considerata la crescente domanda di interventi in deroga.

La stessa utilizzazione per posti di sostegno è limitata dal fatto che gli insegnanti titolari D.O.P. spesso mancano dei titoli di specializzazione per il sostegno.

3.9 Oneri per supplenze annuali e temporanee

E' stata registrata una generale tendenza al contenimento degli oneri per supplenti.

Più in particolare, vi è stato un incremento generalizzato del numero dei supplenti temporanei e una diminuzione di quelli annuali, in applicazione dei nuovi meccanismi derivanti dalle recenti disposizioni di razionalizzazione della finanza pubblica; conseguentemente risultano incrementate rispetto allo scorso anno scolastico le spese sostenute per le supplenze temporanee.

Va rilevato peraltro che è mutato il meccanismo del conferimento delle supplenze che sono ormai soltanto per periodi limitati conferiti dai Provveditori o dai Capi di istituto, mentre restano assimilati alle supplenze annuali solo i conferimenti di incarichi agli insegnanti la religione cattolica.

Per quanto riguarda gli oneri finanziari connessi alle supplenze, emerge dai dati raccolti, che ovviamente vanno rapportati all'entità della popolazione scolastica per ciascuna provincia desumibile anche dagli allegati prospetti A, che quelli relativi alle supplenze in generale sono diminuite (da 760, 7 a 752, 6 miliardi) soprattutto in conseguenza del diverso meccanismo sopra indicato di conferimento delle supplenze, e quindi della diminuzione delle supplenze annuali; limitata è stata l'applicazione della disposizione (art. 9, 5 comma, della legge n. 148 del 1990) che prevedeva forme di sostituzione con personale di ruolo degli insegnanti titolari assenti per periodi inferiori ai sei giorni.

L'applicazione della predetta disposizione, difatti, non è stata rigorosa in diversi Provveditorati; difatti, la spesa per supplenze temporanee è incrementata, rispetto al precedente anno scolastico, nelle province di Torino (da 17,4 a 24,6 miliardi), Salerno (da 13,9 a 19,5 miliardi), Frosinone (da 3,5 a 5,5 miliardi), Reggio Emilia (da 2,8 a 4,8 miliardi).

Per quanto concerne invece il quadro finanziario delle supplenze annuali, il risultato che emerge è differenziato tra i Provveditorati; l'aumento è in linea di massima conseguente all'utilizzazione dei supplenti su posti di sostegno in deroga e per l'insegnamento della religione cattolica.

Una riduzione degli oneri relativi a tali supplenze è stata segnalata dai Provveditori di Roma, Salerno, Torino, Trento e Benevento.

Invece, un aumento degli oneri è stato registrato nelle province di Caserta, Cagliari, Bari, Perugia e Palermo.

3.10 Rapporti con gli enti locali

Influiscono negativamente, secondo segnalazione dei Provveditori, sulla diffusione del nuovo modello le difficoltà economiche manifestate da alcuni comuni per garantire il servizio mensa e di trasporto degli alunni.

Difatti, molte amministrazioni comunali, specialmente della Puglia e della Calabria, si trovano in situazione di dissesto finanziario.

Scarsità di strutture e di servizi da parte degli enti locali è stato segnalato dai Provveditori di Palermo, Salerno, Catania, Catanzaro, Frosinone, Latina, Trapani, Bari, Potenza, L'Aquila, Viterbo.

Invece, notevole l'apporto nell'apprestamento di servizi da parte delle amministrazioni comunali di Torino, Firenze, Vicenza, Genova.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

In effetti, la complessità della riforma di cui alla legge n.148 del 1990 e la necessità di creare le necessarie infrastrutture richiedono un impegno finanziario crescente e quasi esclusivo non sempre compatibile con le rispettive situazioni finanziarie.

4. Indicatori di risultato della gestione della riforma

4.1 Vengono aggiornati i dati, già forniti nella relazione dello scorso esercizio, ed elaborati dal Ministero su elementi forniti dai Provveditori e relativi agli indici numerici che risultano descrittivi della situazione di ciascuna provincia per quanto riguarda le risorse utilizzate nel fornire il servizio scolastico in rapporto alle esigenze della popolazione o alle caratteristiche del territorio.(prospetto 1)¹.

Nell'esposizione si fa riferimento alle 10 province nelle quali l'indice assume, rispettivamente, i valori più alti e a quelle 10 con valori più bassi; tra parentesi sono riportati i valori relativi alle province che occupano il primo ed il decimo posto.

A) Alunni per classe, alunni per scuola e classi per scuola nell'anno scolastico 1994- 1995.

A livello nazionale, il numero medio nazionale di alunni per classe è risultato di 17,10 e le classi per scuola 7,9.

Le 10 province con il numero medio di alunni per classe più alto sono risultate quelle di Bari (20,9), Ragusa, Taranto, Palermo, Brindisi, Agrigento, Siracusa, Lecce, Caltanissetta, Foggia (20).

Tutte ad eccezione di Lecce fanno parte delle 10 province con il numero medio di classi per scuola più alto- valore della prima 17,9 (Taranto), valore della decima 11,3 (Agrigento)- tra le quali va compreso anche Napoli.

Va rilevato che le undici province incluse in questi tre gruppi sono tutte del Sud ed appartengono, ad eccezione di Napoli, alla Puglia ed alla Sicilia; in queste regioni la popolazione è distribuita nel territorio prevalentemente in grossi centri urbani.

Le province con il numero medio più basso di alunni per classe sono risultate Bolzano lingua italiana (13,3), Trento, Belluno, Rieti, Savona, Isernia, Asti, Alessandria, La Spezia e Imperia (14,3); anche la maggior

¹ Questi indici esprimono il rapporto tra vari componenti il complesso sistema dell'organizzazione scolastica e tutti hanno attinenza in qualche modo con il suo costo, ma ne rappresentano anche punti di vista diversi: alcuni si riferiscono ad elementi strutturali come gli alunni e la loro distribuzione nel territorio (numero medio di alunni per classe, percentuale alunni con handicap e numero medio di classi per scuola), altri danno indicazioni circa la qualità del servizio scolastico offerto (percentuale di classi a tempo pieno e percentuale di classi che usufruiscono dell'insegnamento della lingua straniera), infine gli ultimi indicano più direttamente l'impegno finanziario richiesto dal servizio scolastico (posti per classe, posti per alunno).

Più dettagliatamente

a) alunni per classe: indica il numero medio di alunni per ogni classe istituita; riferisce sulla distribuzione della popolazione scolastica del territorio, ha incidenza in termini finanziari sulla spesa per i posti attivati ed influisce anche sul costo medio della scuola per ciascuno alunno.

b) classi per scuola: indica il numero medio di classi per scuola; riferisce sulle dimensioni delle scuole e delle classi che le compongono, con evidenziazione di eventuali dispersioni territoriali; consente quantificazioni circa gli oneri sostenuti per il mantenimento delle scuole e dei posti per ciascun alunno.

c) percentuale alunni con handicap: si riferisce alle segnalazioni di alunni portatori con handicap effettuate, con procedure diversificate, dalle competenti unità sanitarie locali, di alunni con handicap, ha incidenza sull'entità della spesa in quanto determina il numero delle classi e dei posti istituiti.

d) percentuale di classi a 24 ore: indica la percentuale delle classi che in provincia sono rimaste organizzate secondo il modulo a 24 ore precedente all'applicazione della riforma, permette di individuare le situazioni nelle quali risultano difficoltà nella chiusura o accorpamento di plessi scolastici.

e) percentuale classi a tempo pieno: indica la percentuale delle classi che in provincia sono organizzate a tempo pieno rispetto al totale delle classi istituite: consente di individuare la domanda espressa di un servizio scolastico continuato e la risposta data in termini di maggiore impiego di risorse docenti e di servizi attivati, permette di individuare il costo medio per alunno determinato dalle risorse docenti e per i servizi prestati dagli enti locali.

f) posti per classe: indica il numero medio dei posti per ciascuna classe, riferisce sulla diffusione di classi organizzate a tempo pieno, sulla presenza di alunni con handicap, sulla diffusione dei moduli, consente di individuare il costo medio per classe e per alunno.

g) percentuale di classi con lingua straniera: è indice del grado di diffusione dell'insegnamento della lingua straniera nella provincia, riferisce sulla presenza di insegnanti formati per tale insegnamento e sulla disponibilità dei servizi necessari per il prolungamento orario, consente di individuare il costo del servizio relativamente alla formazione dei docenti e all'impiego degli insegnanti specialisti.

h) posti per alunno: indica il numero medio dei posti in ciascun plesso riferito al numero degli alunni, riferisce sulla dimensione delle scuole e delle classi e sulla razionalizzazione della rete scolastica; consente di rappresentare il costo medio per alunno relativamente ai posti istituiti.