

l'esperienza quadriennale di referto alcuni Provveditori vanno adeguandosi con lenta gradualità all'invio dei dati entro il termine legislativamente previsto.

Viene allegato (tabella A01) un elenco delle date di presentazione da parte di ciascun Ufficio periferico, nel quale si evidenziano alcune situazioni di notevole ritardo.

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.

Diverse relazioni 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 in apposite tabelle e nelle specifiche relazioni per province, che costituiscono parte integrante del presente referto.

3. Indicatori finanziari

3.1 Metodologia applicata

Nella presente relazione vengono qui esposti (allegata tabella A02) i dati relativi agli oneri sostenuti per il 1996, distintamente per l'amministrazione scolastica periferica e per la competente Direzione Generale, dal Ministero della pubblica istruzione per la gestione della scuola elementare; gli elementi di seguito descritti sono stati forniti dalla stessa Amministrazione a seguito di specifica richiesta della Corte.

Il completamento di tale analisi, avviata già dal precedente esercizio, può costituire la base per la costruzione di un modello di controllo sulla gestione del nuovo ordinamento della scuola elementare che, partendo dalle risultanze finali del rendiconto, possa supportare valutazioni complessive della Corte sui profili applicativi, con relativi oneri, del medesimo ordinamento.

La spesa complessiva è stata ripartita, anche sulla base di stime effettuate dalla medesima Amministrazione, per lo svolgimento della micro-funzione "gestione della scuola elementare", 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, individuate e vengono espone 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 (tabella A03);

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 (tabella A04);

c) funzionamento delle strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche, comprendente i contributi assegnati ai Provveditorati destinati alla predetta finalità (tabella A05);

d) formazione ed aggiornamento del personale docente, comprensivo degli oneri per corsi, seminari con relativi supporti di documentazione (tabella A06);

e) supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, comprendente stipendi, trattamenti economici accessori e di missione degli ispettori tecnici periferici (tabella A07).

Ai fini della valutazione degli effetti finanziari della gestione dell'ordinamento della scuola elementare sono stati individuati, inoltre, alcuni 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 (tabella A08); i medesimi dati sono riassunti e raggruppati a livello regionale e per aree geografiche (tabella A09);

2) la spesa media statale complessiva per docente (v. tabella A03);

- 3) la spesa media statale per docente relativa all'aggiornamento (v. tabella A06);
- 4) la spesa statale per la formazione rispetto al numero degli insegnanti formati v. tabella A06);
- 5) la spesa statale per la formazione della lingua straniera rispetto al numero dei docenti formati nella lingua straniera (v. tabella A06).

3.2 Risultanze complessive

Per un'analisi dei dati finanziari disaggregati per provincia, desunta dalle allegate tabelle da A03 ad A08, si rinvia a quanto esposto nel successivo paragrafo 7, mentre vengono qui di seguito forniti i dati relativi alla spesa complessiva per le diverse voci che la compongono.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione della scuola elementare è risultata pari a 15.150 miliardi; la parte preponderante è quella riferita al personale a tempo indeterminato, pari a 15.060 miliardi (99,4% della spesa complessiva); su di essa hanno confluato principalmente gli oneri per 12.929 miliardi per il pagamento degli stipendi per i 256.597 (257.046 nel 1995) insegnanti di ruolo.

In misura minore hanno inciso le spese per le 18.920 unità di personale di segreteria (21.050 unità nel 1995), stimate in lire 761 miliardi, e quelle per i 4.133 (4.140 nel 1995) direttori didattici, pari a lire 341 miliardi.

Marginale la spesa (4,9 miliardi) relativa agli oneri (stipendi, 13 mensilità, missioni e straordinari) per le 122 unità di personale dirigente, direttivo ed amministrativo, comprensive di 6 ispettori tecnici della Direzione Generale competente alla gestione della scuola elementare.

Passando all'esame degli indicatori finanziari dai dati riferiti all'esercizio 1996 si hanno i seguenti risultati:

- 1) Il costo medio statale per alunno, ricavato dividendo tale spesa per il numero degli alunni (2.564.432 unità), è risultato pari a 5,9 milioni nel 1996.
- 2) la spesa media statale complessiva per docente è stata di 50,7 milioni (lire 13.027.000.000: n. 256.597 docenti);
- 3) la spesa media statale per docente relativa all'aggiornamento è stata di 371.000 per docente (lire 6.686.230.745: n. 18.022 docenti formati e frequentanti corsi di formazione nella lingua straniera);
- 4) la spesa statale per la formazione rispetto al numero degli insegnanti formati è stata di 194.000 per docente (lire 1.028.196.740: n. 5.291 docenti formati);
- 5) la spesa statale per la formazione della lingua straniera rispetto al numero dei docenti formati nella lingua straniera è stata di lire 413.000 per docente (lire 5.264.646.630: n. 12.731 docenti formati nella lingua straniera)

4. Indicatori di struttura o di attuazione dell'ordinamento

4.1 Vengono esposti qui di seguito degli indici che pongono a raffronto diverse componenti il complesso sistema dell'organizzazione scolastica, comunque aventi attinenza con i costi, che pongono in evidenza alcuni elementi strutturali come gli alunni e la loro distribuzione nel territorio.

Vanno anzitutto distinti gli indicatori di struttura rispetto a quelli di attuazione dell'ordinamento, i primi caratterizzati dalla loro rigidità e per essere non dipendenti dall'introduzione del nuovo modello ordinamentale.

Tali indici, esposti nelle allegate tabelle A10, A11 e A12 secondo dati elaborati dal Ministero della pubblica istruzione e dall'ISTAT, possono così riassumersi:

A) Indicatori di struttura (tabella A10):

a) alunni per plesso scolastico; indica il numero medio di alunni in ciascun plesso scolastico; riferisce sulla dimensione delle scuole e delle classi e sulla razionalizzazione della rete scolastica;

maggiore è il numero degli alunni per plesso scolastico e minore è il costo medio per alunno relativamente ai plessi scolastici.

A livello nazionale, il numero medio nazionale di alunni per plesso scolastico è risultato di 139,7; le province con il numero medio di alunni per plesso più alto, tutte concentrate nel Sud e nelle Isole, e quindi con la maggiore concentrazione di alunni nei plessi scolastici, sono risultate quelle di Taranto (360,2), Bari (345,3), Brindisi (301,4), Foggia (301,1), Palermo (285,5), Napoli (270,8), Siracusa (248,8) e Ragusa (245,1). Le province con la minore concentrazione di alunni per plesso scolastico, in disparte le situazioni peculiari riferite all'insegnamento della lingua slovena nelle province di Gorizia e Trieste e di lingua tedesca ed italiana nella provincia di Bolzano, sono state quelle di Isernia (73,6), Asti (74), Trento (75,2), Rieti e Belluno (75,6), Massa Carrara (78,3), Alessandria (82,2) e Cuneo (82,5).

b) alunni stranieri rispetto al numero complessivo degli alunni.

Tale indicatore non ha riflessi immediati in termini di spesa aggiuntiva, ma consente di misurare l'incidenza del numero degli alunni stranieri rispetto all'andamento della popolazione scolastica.

A livello nazionale, l'incidenza del numero degli alunni stranieri rispetto al numero degli alunni è risultato dello 0,86%. Le province nelle quali vi è la maggiore concentrazione di alunni stranieri sono risultate Reggio Emilia (3,08%), Trieste (3,02%), Modena (2,35%), Firenze (2,19%) e Bologna (2%). Le province con la minore concentrazione di alunni stranieri, tutte dell'area meridionale, sono state Catanzaro (0,11%), Isernia (0,10%), Nuoro (0,09%), Napoli (0,08%), Caltanissetta (0,07%) e Enna (0,06%),

In linea di massima l'elevata incidenza rispetto al precedente esercizio del numero degli alunni stranieri non è connesso a flussi di immigrazione verificatisi nel corso del predetto anno scolastico, ma si tratta di bambini nati in Italia, figli di immigrati stranieri, giunti all'età scolare nel primo e nel secondo ciclo della scuola elementare.

c) alunni per classe: indica il numero medio di alunni per ogni classe istituita; riferisce sulla distribuzione della popolazione scolastica del territorio; il numero massimo di alunni per classe è fissato con provvedimento ministeriale in attuazione di provvedimenti di razionalizzazione della rete scolastica.

Una maggiore concentrazione di alunni per classe comporta minori oneri finanziari in termini di spese generali e per docenti, anche se ne possono conseguire riflessi non sempre positivi in termini di qualità del servizio scolastico.

Nell'esposizione si fa riferimento alle 6 province nelle quali l'indice assume, rispettivamente, i valori più alti e a quelle 6 con valori più bassi.

A livello nazionale, il numero medio nazionale di alunni per classe è risultato di 17,3.

Le province con il numero medio di alunni per classe più alto, tutte concentrate in Puglia ed in Sicilia, sono risultate quelle di Bari e Ragusa (20,7), Palermo e Taranto (20,6), Catania (20,5) e Brindisi (20,4).

Le province con il numero medio più basso di alunni per classe, in disparte le province che presentano peculiarità nell'insegnamento di lingue (Gorizia, Trieste e Bolzano) sono risultate Isernia e Trento (13,5), Belluno (13,8), Alessandria (14), Rieti (14,1) ed Asti (14,2).

Queste appartengono a regioni del Nord e del Centro, ad eccezione di Isernia, e comunque si tratta di province caratterizzate da un territorio in prevalenza collinare o montuoso nel quale la popolazione si distribuisce in numerosi piccoli centri.

d) percentuale di alunni con handicap rispetto al numero degli alunni iscritti; un elevato numero degli alunni con handicap comporta l'esigenza di un adeguamento delle strutture scolastiche e di una maggiore utilizzazione di docenti per il sostegno.

A livello nazionale tale percentuale è stata dell'1,88%. La percentuale più alta di alunni con handicap è stata nelle province di Imperia, con il 3,19%, di Enna, con il 2,87%, seguite da quelle di Alessandria (2,78%), Foggia (2,69%), Napoli (2,62%) e Messina (2,59%).

Le percentuali più basse si sono avute nelle province di Siena (1,06%), Arezzo e Perugia (1,16%), Massa Carrara (1,20%), Parma (1,21%) e Matera (1,23%).

e) ad integrazione del precedente indicatore, e per un'analisi più specifica sulla distribuzione degli alunni con handicap nei diversi cicli, viene riportato nell'allegata tabella A11, secondo dati anch'essi forniti dal Ministero della pubblica istruzione e dall'ISTAT, il loro numero rispetto a quello degli alunni iscritti per anno di corso.

A livello nazionale il numero degli alunni con handicap è stato di 6.892 alunni nel primo anno (6.400 nel precedente anno scolastico), di 8.871 nel secondo anno (8.339 nel precedente anno scolastico), di 10.011 nel terzo anno (9.719 nel precedente anno scolastico), di 10.728 nel quarto anno (10.907 nel precedente anno scolastico) e di 12.400 nel quinto anno (12.340 nel precedente anno scolastico). Quanto alla distribuzione per aree geografiche vi è stata una concentrazione nell'Italia meridionale, principalmente nella Campania e, in particolare, nella provincia di Napoli, ed anche nella Sicilia e, in particolare, nella provincia di Catania.

In termini assoluti la maggiore concentrazione è avvenuta, tuttavia, nelle province di Milano e di Roma, verosimilmente in relazione alle dimensioni della popolazione scolastica.

Il forte aumento registrato del numero degli alunni con handicap nei primi due anni del ciclo (oltre 400 alunni) è connesso ad una maggiore intensità delle segnalazioni di handicap supportate da certificazioni rilasciate dalle competenti autorità sanitarie.

B) Indicatori di attuazione dell'ordinamento (tabella A12):

a) alunni che usufruiscono del servizio mensa rispetto al numero complessivo degli alunni; esprime elementi di valutazione circa l'applicazione del modello organizzativo che prevede ritorni pomeridiani e circa la qualità del servizio gestito dagli enti locali.

Le province con la media più alta di alunni che usufruiscono del servizio mensa sono state quelle di: Ravenna (82,4%), Genova (77,6%), Livorno (77%), Imperia (75%), Torino (68,8%), Forlì (63,8%), Ferrara (62,4%) e Novara (62,3%).

Dalle province con la media più bassa occorre escludere quelle nelle quali è stata segnalata la non attivazione del servizio mensa: Alessandria, Cagliari, Caserta, Firenze, Milano, Pordenone e Trieste lingua slovena; delle rimanenti province quelle con la media più bassa, tutte concentrate nell'Italia meridionale ed insulare, sono state: Lecce (0,05%), Catania e Siracusa (1,5%), Foggia (1,7%), Trapani (1,8%), Ragusa (3,1%), Agrigento (3,2%), Reggio Calabria (3,8%), Enna (4,1%) e Taranto (4,2%).

b) alunni che usufruiscono del servizio di trasporto rispetto al numero degli alunni; esprime elementi di valutazione, al pari del precedente, circa l'applicazione del modello organizzativo che prevede ritorni pomeridiani e circa la qualità del servizio gestito dagli enti locali.

Le province con la media più alta di alunni che usufruiscono del servizio di trasporto sono state quelle di: Teramo (53%), Udine (42,7%), Arezzo (42,6%), Frosinone (41,6%), Chieti (40%), Siena (39,2%) e Pesaro (38,5%).

Dalle province con la media più bassa occorre escludere quelle nelle quali è stata segnalata la non attivazione del servizio di trasporto: Alessandria, Bolzano lingua ladina, Cagliari, Caserta, Firenze, Milano, Pordenone e Trieste lingua slovena; delle rimanenti province quelle con la media più bassa, tutte concentrate nell'Italia meridionale ed insulare, sono state: Napoli (2,9%), Palermo e Siracusa (3,2%), Foggia (3,9%), Lecce (4,8%), Agrigento (5,8%) e Bari (6,7%).

c) il numero di progetti educativi rispetto alla dotazione organica provinciale; esprime elementi di giudizio circa l'effettivo utilizzo dei docenti della dotazione organica provinciale per progetti educativi, che costituisce uno degli aspetti qualificanti dell'ordinamento della scuola elementare.

Vanno subito evidenziate le 33 province nelle quali non si è verificata alcuna utilizzazione dei docenti della dotazione organica provinciale per progetti educativi: Agrigento, Arezzo, Ascoli Piceno, Bari, Belluno, Bergamo, Campobasso, Catania, Chieti, Como, Foggia, Genova, Isernia, L'Aquila, Messina, Modena, Oristano, Palermo, Pavia, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Potenza, Roma, Rovigo, Siena, Sondrio, Teramo, Trieste, Trieste lingua slovena, Verona e Vicenza. Delle rimanenti province vanno segnalate quelle nelle quali vi è stata la maggiore concentrazione di utilizzazione di docenti della dotazione organica provinciale per progetti educativi: Siracusa (73,4%), Ravenna (68,7%), Lecce (43,9%), Milano (37,8%), Salerno (36,5%), Cremona (29,8%).

d) il numero degli insegnanti di lingua straniera formati ed utilizzati rispetto al numero degli insegnanti di lingua straniera formati; esprime elementi di valutazione, con riflessi di ordine finanziario, circa l'effettiva utilizzazione nell'insegnamento della lingua straniera dei docenti che hanno frequentato corsi di formazione per la lingua straniera.

Le province nelle quali vi è stata l'utilizzazione completa (100%) di tutti gli insegnanti di lingua straniera formati sono risultate quelle di Agrigento, Campobasso, Como, Foggia, Gorizia lingua italiana e Gorizia lingua slovena, Latina, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Messina, Nuoro, Palermo, Parma, Piacenza, Pistoia, Ravenna, Sassari, Savona, Sondrio, Taranto, Teramo, Trapani, Trento, Trieste lingua slovena, Vercelli, Vicenza e Viterbo. Seguono percentuali di utilizzazione molto alte nelle province di Catanzaro (99,1%), Brindisi (96,1%), Chieti (96%), Brescia (95,1%), L'Aquila (93,9%), Pescara (93,7%), Pordenone (92,8%) e Isernia (92%).

Le percentuali più basse di utilizzazione di insegnanti di lingua straniera formati, con negativi riflessi in ordine alla proficuità delle risorse impiegate per la formazione, sono avvenute nelle province di: Benevento (appena il 50,8%), Asti (51,5%), Rieti (57,1%), Novara (61,2%), Mantova e Salerno (64,7%).

e) il numero delle classi residuali a 24 ore rispetto al numero delle classi; pone in evidenza gli elementi di difficoltà nell'applicazione del nuovo modello organizzativo in relazione ad esigenze di dislocazioni di classi in una pluralità di centri.

Il numero delle classi residuali a 24 ore, percentualmente più alto rispetto al totale delle classi, si è avuto nelle province di Messina (5,5%), Bolzano lingua tedesca (5%) e Sondrio (4%) caratterizzate da una pluralità di plessi scolastici situati in zone di montagna o collinari, con conseguenti difficoltà nella soppressione di plessi e di applicazione del modello ordinamentale di tre docenti per due classi.

f) numero delle classi a tempo pieno rispetto al totale delle classi; 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 a carico dello Stato e di servizi prestati dagli enti locali.

Ogni classe a tempo pieno richiede l'impiego di due docenti che debbono garantire un servizio continuato di 8 ore giornaliere per 5 giorni alla settimana; le amministrazioni locali inoltre assicurano la presenza di personale per lo stesso periodo ed il servizio della mensa; l'organizzazione a tempo pieno, se da un lato garantisce un servizio qualificato, richiesto e socialmente utile, dall'altro implica un impegno finanziario superiore a quello necessario per l'organizzazione dei moduli.

Dai dati pervenuti è risultato che il tempo pieno riguarda il 15,4% di tutte le classi istituite.

Le province con la percentuale di classi così organizzate più alta sono Milano (61,7%), Imperia (51,1%), Torino (51,9%), Modena (48%), Bologna (45,6%), Firenze (41,1%), Genova (34,9%), Mantova (33,5%), Roma (32,5) e Trieste (31,8%) che appartengono in maggioranza a regioni del Nord, dove è appunto molto alta la richiesta di tempo pieno.

Le province che non hanno nessuna classe a tempo pieno (Oristano e Campobasso) o che ne hanno una percentuale molto bassa (Lecce 0,04%, Catania, Reggio Calabria, Ragusa, Foggia, Belluno, Trapani, Napoli 1%), appartengono invece quasi tutte alle Isole o alle regioni meridionali.

g) numero dei plessi dotati di mensa scolastica per cento scuole in totale nella provincia; le indicazioni che possono desumersi da tali dati contribuiscono a rendere chiare le differenziazioni nel territorio di strutture e servizi essenziali per consentire il prolungamento di orario nelle ore pomeridiane.

Le province con percentuali più alte di edifici scolastici con mensa sono state Mantova (87%), Ferrara (86%), Bologna (85,9%), Vercelli (83,9%), Ravenna (82,4%), Imperia (79,2%) e Pistoia (73,9%).

Invece, le province, esclusivamente collocate nel Sud e nelle Isole, con le percentuali più basse di edifici scolastici con mensa sono state, anzitutto, Reggio Calabria (0,8%), seguita da Catania (1,3%), Trapani (2,2%), Foggia (3,4%), Agrigento (3,6%), Siracusa (4,3%), Ragusa (5%), Palermo (il 5,3%), Salerno (7,4%), Cagliari (7,6%).

Dall'analisi di tali dati emerge con evidenza una maggiore disponibilità di servizi mensa, offerti dagli enti locali nelle aree del Nord e del Centro, con particolare riferimento alle province della Regione Emilia Romagna.

La concentrazione nelle aree del Sud delle province con le minori offerte di edifici scolastici con mensa denota nelle medesime zone di difficoltà di carattere finanziario nell'approntamento di servizi necessari per garantire la prosecuzione dell'attività scolastica nell'orario pomeridiano.

h) numero delle classi del secondo ciclo nelle quali viene insegnata la lingua straniera rispetto al totale delle classi del secondo ciclo coinvolte; consente di individuare il grado effettivo di diffusione dell'insegnamento della lingua straniera.

In media, la diffusione dell'insegnamento della lingua straniera nell'anno scolastico 1995-1996 ha coinvolto il 28,7% delle classi. La percentuale più alta si riscontra nelle seguenti province: Trento (64,5%), Terni, Belluno, Gorizia, Udine, Torino, Imperia, Benevento, Grosseto e Venezia (46,9%); invece, quella più bassa nelle province di Lecce (10,5%), Palermo, Rieti, Brindisi, Nuoro, Ragusa, Frosinone, Campobasso, Teramo, Viterbo (15,5%).

i) numero degli insegnanti utilizzati in sostituzione di docenti di ruolo per il sostegno rispetto al numero dei posti utilizzati per il sostegno; consente di individuare il grado di utilizzazione di insegnanti di ruolo, anziché con personale a tempo determinato, con riflessi di ordine finanziario, per la sostituzione di docenti impiegati nel sostegno.

La percentuale massima di utilizzazione di docenti di ruolo, con conseguenti minori oneri finanziari, per la sostituzione di insegnanti destinati al sostegno si è avuta nella provincia di Cosenza (100%), seguita da quelle di Reggio Calabria (87,3%), Rieti (87,1%), Terni (86,7%), Pordenone (81,1%), Isernia (79,1%).

La percentuale più bassa, con possibili conseguenze di ordine finanziario per l'utilizzazione di docenti a tempo determinato in sostituzione di docenti impiegati per il sostegno, si è registrata nelle province di: Savona (32,8%), Caserta (33%), Ascoli Piceno (33,9%), Alessandria (34,7%), Como (34,8%), Modena (36,2%), Siena (36,7%), Avellino (36,9%).

Sempre con riferimento all'insegnamento della lingua straniera nell'allegata tabella A13 vengono esposti, distintamente per provincia, i dati, forniti dall'ISTAT e dal Ministero della pubblica istruzione, relativi al numero degli alunni che hanno usufruito dell'insegnamento di una lingua straniera per tipo di lingua. Dall'esame di tale tabella emerge la preponderante diffusione dell'insegnamento della lingua inglese, salvo peculiari situazioni di prevalenza della lingua francese (Imperia) e tedesca (Bolzano, Trento) conseguenti alla peculiare dislocazione geografica.

5. Indicatori di risultato della gestione della riforma

5.1 Vengono aggiornati i dati, già forniti nella relazione dello scorso esercizio, ed elaborati dal Ministero e dall'ISTAT su elementi forniti dai Provveditori e relativi agli indici numerici che risultano descrittivi della qualità del servizio scolastico offerto in ciascuna provincia e dell'applicazione del modello organizzativo introdotto con la legge n. 148 del 1990.

Tali indici possono così riassumersi:

a) alunni promossi rispetto agli alunni scrutinati ed esaminati (tabella A14 che espone dati riferiti all'anno scolastico 1994-1995); tale indicatore consente di valutare i riflessi sul grado di apprendimento degli alunni in relazione al servizio scolastico offerto nel modello ordinamentale della scuola elementare.

Il dato, che è disponibile attualmente solo per il precedente anno scolastico 1994-1995, pone in evidenza l'alta percentuale di alunni interni promossi e licenziati per anno. Viene subito in evidenza, raffrontando gli elementi indicati con quelli riferiti al precedente anno scolastico 1993-1994, l'incremento, in termini percentuali, del numero di alunni promossi per ogni anno: da 99,1 al 99,3% per promozioni al secondo anno, dal 99,3 al 99,5% al terzo anno, dal 99,5 al 99,7% al quarto anno, dal 99,6 al 99,7%; stabile al 99,5% la percentuale degli alunni licenziati per la scuola media inferiore.

Le punte più alte di promozione, pari alla totalità degli alunni interni scrutinati ed esaminati, è stata registrata per alcuni ordini di classi nelle province di Cremona, Rovigo, La Spezia, Bologna, Ravenna, Forlì, Siena, Rieti e Campobasso; ad eccezione delle ultime due province, la concentrazione massima si è avuta nell'area del Centro-Nord.

La percentuale più bassa si è avuta nelle province di Palermo (96,8%) e di Siracusa (97%).

b) alunni ripetenti rispetto a quelli iscritti (tabella A15). Tale indicatore consente di misurare, a livello provinciale, le difficoltà incontrate dagli alunni nell'apprendimento ed anche nel recepimento dei modelli di insegnamento proposti con il nuovo ordinamento della scuola elementare. 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 avuto nella provincia di Napoli (1.397), seguita a distanza da quelle di Roma (632), Catania (507), Milano (440), Catanzaro (381), Reggio Calabria (297), Cosenza (278), Bolzano (263), Torino (261).

Nell'ambito della provincia di Napoli il numero più alto di ripetenze si è registrato nelle iscrizioni al primo anno (455 ripetenti), ed in misura progressivamente decrescente per gli altri anni di corso; tale dato è evidentemente influenzato da problemi di ordine sociale ed economico per i quali è stato notevole nel corso dell'anno scolastico l'impegno profuso dal Provveditorato nel monitoraggio della dispersione scolastica.

Secondo una distribuzione geografica il maggior numero di ripetenze si è registrato nell'Italia meridionale (3.583) seguita a poca distanza dall'Italia insulare (3.487).

6. Valutazioni complessive dei singoli settori dell'ordinamento

Vengono qui di seguito esposte, secondo le articolazioni contenute nel testo del nuovo ordinamento della scuola elementare, alcune valutazioni complessive connesse agli specifici settori dell'ordinamento della scuola elementare, 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 legge n. 148 del 1990.

6.1 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 del nuovo modello organizzativo, 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, registrato peraltro in misura minore rispetto ai precedenti anni ed in parte compensato dall'incremento degli alunni stranieri, 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 continua a trovare spesso difficoltà e resistenze: le popolazioni dei comuni, soprattutto di alcune località montane, si oppongono perché vedono nella chiusura della scuola un momento di disgregazione sociale e un danno per la comunità locale, ed inoltre 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, e che si aggiungono a quelle poste a loro carico (mense e strutture) nell'ambito della concreta applicazione della riforma.

Alcuni Provveditori (di Pesaro e Urbino, Isernia, Varese), titolari in province 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 in sedi 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.

6.2 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 (disoccupazione o precarietà economica dei genitori, titolo di studio a livelli minimi e professioni dequalificate, disattenzione educativa all'interno delle famiglie), oltre che a dinamiche di tipo soggettivo.

I fenomeni della dispersione scolastica (abbandono degli studi, bocciature, ripetenze, frequenze irregolari, assolvimento formale dell'obbligo, difficoltà nello studio, qualità scadente degli esiti) continuano ad essere oggetto di monitoraggio da parte del Ministero che ha costituito osservatori provinciali delle cause della dispersione scolastica.

In proposito, nel corso del presente anno scolastico sono stati disposti, in alcuni Provveditorati, distacchi di personale docente per operare un monitoraggio su scuole dell'intera fascia dell'obbligo (125 distacchi solo presso il Provveditorato di Napoli).

6.3 Andamento della popolazione scolastica

Pur in presenza di un consistente incremento degli alunni stranieri, viene confermato nella relazione dei Provveditori il calo della popolazione scolastica nel quadro del decremento demografico; ne sono conseguiti anche per l'anno scolastico 1995-1996 la soppressione e il conseguente accorpamento di plessi e classi nella maggior parte delle province, provocando non poche resistenze da parte dell'utenza sia per i riflessi di tali operazioni 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 del numero delle classi è direttamente connessa alle misure adottate nell'ambito del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

In aumento il numero degli alunni extra comunitari, specialmente nelle zone interessate da fenomeni di immigrazione.

6.4 Classi residuali a 24 ore

Si conferma anche per l'anno scolastico 1995-1996 un calo consistente nella maggior parte dei Provveditorati 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, date 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.).

6.5 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 province.

In linea generale, si è registrato in molte province 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.

Continua ad essere 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 hanno 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.

6.6 Classi a tempo pieno

La situazione riguardante le classi a tempo pieno è rimasta sostanzialmente immutata rispetto all'anno scolastico 1994-1995, ovvero con diminuzioni differenziate nelle diverse province.

Tuttavia, viene registrato, soprattutto, in alcune aree industriali del territorio nazionale e grandi centri urbani, 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.

Il costante aumento della domanda del tempo pieno nelle predette zone è connesso al favore con il quale viene accolta l'articolazione dell'orario scolastico, che viene ritenuta più rispondente alle esigenze degli utenti.

6.7 Insegnamento della lingua straniera

Continuano ad essere scarse e, in molti casi inesistenti, le notizie fornite nelle relazioni dei Provveditori 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.

Relativamente alla diffusione della lingua straniera si rilevano tendenze discordanti: mentre vi è una ampia estensione di tale insegnamento nei comuni capoluogo e nei grossi centri abitati, si riscontra una carenza quasi assoluta nei centri disagiati o mal collegati. Spesso tale carenza è connessa all'indisponibilità dei docenti titolari nelle scuole dei predetti comuni a frequentare i corsi di formazione ed all'indisponibilità dei docenti formati a raggiungere tali sedi.

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.

Non sono mancati tuttavia casi di scarsa utilizzazione (50%) nell'insegnamento di docenti formati (Asti, Benevento, Rieti), con riflessi negativi sulla proficuità della spesa destinata ai corsi di formazione; in parte, hanno influito i condizionamenti derivanti dalle disposizioni previste negli accordi contrattuali per l'utilizzazione del personale docente.

La lingua inglese è segnalata come la lingua più diffusa, anche se cresce la disponibilità ad accettare la valenza formativa delle altre lingue.

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.

6.8 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. In misura minore vi è anche l'utilizzo per iniziative di integrazione di alunni nomadi stranieri e per il recupero della dispersione scolastica, nonché per la copertura di posti comuni o di sostegno vacanti e disponibili in organico di fatto.

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.

6.9 Oneri per personale con contratto a tempo determinato stipulato dal Provveditore o dal Capo d'istituto

E' stata registrata una generale tendenza al contenimento degli oneri per tale tipologia di docenti, in sostituzione di docenti titolari per brevi periodi.

E' 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.

Ne è conseguito un incremento generalizzato del numero dei docenti nominati per brevi periodi, 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 tali sostituzioni.

Per quanto riguarda gli oneri finanziari, emerge dai dati raccolti, che ovviamente vanno rapportati all'entità della popolazione scolastica per ciascuna provincia desumibile anche dall'allegata tabella A04, che quelli relativi alle predette sostituzioni in generale sono aumentate (da 752,6 a 800 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.

Per quanto concerne invece il quadro finanziario, 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 sostituzioni 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.

6.10 Rapporti con gli enti locali

Segnali di una crescente propensione, attenzione e disponibilità da parte degli organi responsabili di alcuni comuni sono stati segnalati dai Provveditori, anche se difficoltà economiche, sempre nell'ambito dei comuni, non consentono di garantire il servizio mensa ed il trasporto degli alunni e quindi si riflettono negativamente sulla diffusione del nuovo modello ordinamentale.

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

Carenze sono state riscontrate in particolare nella manutenzione degli edifici scolastici e nell'assegnazione alle scuole di personale ausiliario 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.

I problemi essenziali dell'organizzazione del servizio scolastico riguardano le strutture edilizie e i servizi, di competenza dei comuni, la cui carenza comporta una relativa dispersione territoriale dei plessi, una consistente presenza di moduli verticali, una difficoltà di espansione delle attività didattiche in orario pomeridiano.

L'esigenza di attivare le necessarie infrastrutture per la gestione di servizi essenziali per l'attuazione del modello organizzativo previsto dalla legge n. 148 del 1990 richiedono un impegno finanziario crescente e quasi esclusivo non sempre compatibile nei comuni con le rispettive situazioni finanziarie.

7. Le spese statali sostenute nelle Province per la gestione della scuola elementare

7.1 Metodologia applicata e risultati complessivi

Da questo esercizio la spesa statale per la gestione della scuola elementare secondo la classificazione per funzioni obiettivo è stata rilevata come prima detto, secondo stime dell'Amministrazione, per tutte le province.

Viene rilevato, inoltre, il costo medio statale per alunno nelle diverse province. Dall'esame della tabella A16 emergono situazioni differenziate, con un massimo registrato nelle province di Imperia (7,8 milioni per alunno), Rieti, Trento e Savona (7,3 milioni) ed un minimo nelle province di Ragusa (4,4 milioni per alunno), Bari, Brindisi e Palermo (4,6 milioni) ed Agrigento (4,9 milioni).

Tali risultati che sono stati ricavati dividendo le spese generali per la gestione dell'ordinamento della scuola elementare rispetto al numero degli alunni, pongono in evidenza che i costi maggiori non sono sempre in diretta proporzione al numero degli alunni, ma che oneri finanziari rilevanti si sono concentrati anche in province di limitate dimensioni (Imperia con 6.748 alunni; Rieti con 6.881 alunni; Savona con 8.504 alunni). Di converso, si può constatare che hanno avuto un costo medio per alunno inferiore alla media complessiva (6,1 milioni) province dotate di maggiore popolazione scolastica, quali Napoli (5,1 milioni), Milano e Roma (5,9 milioni), Catania (5 milioni).

7.2 Spese per il personale docente, direttivo ed amministrativo

Passando ad un'analisi disaggregata, nel già richiamato prospetto A03 vengono esposte le spese, distinte per provincia, relative al personale a tempo indeterminato destinato alla gestione dell'ordinamento della scuola elementare, ripartite tra personale direttivo, docente, A.T.A., amministrativo, appartenente alla Direzione generale per l'istruzione elementare.

Per quanto riguarda il personale direttivo è stato determinato il costo medio annuo per direttore didattico ed è stato quindi moltiplicato per il numero dei direttori didattici in servizio (4.133) in ciascuna provincia. Ai fini della valutazione degli oneri sostenuti in ciascuna provincia per il personale direttivo occorre tener presente che l'indennità di reggenza corrisposta per i posti vacanti è di circa 6,5 milioni annui ed il costo medio annuo è di 59,7 milioni; nelle ipotesi di posti vacanti nelle direzioni didattiche i costi sostenuti per il reggente non coprono quindi l'importo della spesa riferita ad una unità operativa.

Il numero di posti vacanti di personale direttivo in proporzione a quelli coperti è stato registrato nelle province di Bergamo (24 posti vacanti e 48 coperti), Cagliari (37 posti vacanti e 32 coperti), Sassari (29 posti vacanti e 27 coperti), Nuoro (20 posti vacanti e 18 coperti); in

termini assoluti il maggior numero di posti vacanti si è avuto per il 1996 a Milano (65 posti vacanti e 191 coperti).

Le spese per il personale a tempo determinato (tabella A04) si riferiscono ai contratti a tempo determinato stipulati dal Capo d'istituto con una spesa di 400,4 miliardi, ai contratti a tempo determinato sino al termine dell'attività scolastica con una spesa di 125,2 miliardi, agli insegnanti la religione cattolica con una spesa di 144,6 miliardi.

Secondo un'analisi per province la maggior parte delle spese per docenti con contratto a tempo determinato stipulati dal Capo d'istituto si è concentrata nella provincia di Roma (33,6 miliardi che costituisce l'8,39% della spesa complessiva statale), seguita da Napoli (32,8 miliardi), Milano (24,7 miliardi), Salerno (18,5 miliardi) e Torino (17,5 miliardi).

Le spese per docenti con contratto a tempo determinato sino al termine dell'attività scolastica si sono concentrate nelle province di Napoli (14,1 miliardi che costituisce l'11,26% della spesa complessiva statale), seguita da Palermo (12,9 miliardi), Torino (11,2 miliardi) e Bari (8,9 miliardi).

Le spese per l'insegnamento della religione cattolica si è principalmente concentrata nella provincia di Napoli (31,3 miliardi che costituisce il 21,64% della spesa complessiva statale), seguita a distanza da Milano (12,3 miliardi), Roma (10,4 miliardi), Lecce (5,2 miliardi) e Caserta (4,5 miliardi).

La maggiore concentrazione di insegnanti di religione cattolica si è registrata nella provincia di Napoli (970 unità), seguita da Milano (573 unità), Roma (400 unità), Salerno (391 unità), Cosenza (319 unità) e Catanzaro (219 unità).

7.3 Spese di funzionamento

Nella già richiamata tabella A05 (60,7 miliardi), le spese generali d'ufficio (9,2 miliardi) e la tassa rifiuti solidi urbani (T.R.S.U.) (12,7 miliardi), pari complessivamente a 82,6 miliardi.

Nell'ambito delle spese di funzionamento sono compresi: il contributo ordinario erogato annualmente dal Ministero ai Provveditorati, il contributo perequativo erogato annualmente dal medesimo Ministero secondo criteri predeterminati (quali il livello di reddito delle famiglie, le condizioni dell'edilizia scolastica, il tasso di disoccupazione), la multimedialità, il progetto "PICO" e gli altri progetti relativi a sperimentazioni.

Le maggiori spese di funzionamento si sono concentrate nelle province con maggiore popolazione scolastica, quali Napoli (4,3 miliardi), Roma (3,6 miliardi), Milano (3,5 miliardi), Torino (2,3 miliardi) e Bari (2 miliardi).

Le spese d'ufficio più consistenti si sono avute nella provincia di Milano (591 milioni), seguita da quella di Napoli (438 milioni), Roma (416 milioni), Torino (271 milioni), Catanzaro (229 milioni), Como (215 milioni) e Bari (183 milioni).

Per quanto riguarda le spese per il pagamento della tassa rifiuti solidi urbani la massima concentrazione si è avuta nelle province di Napoli (1,9 miliardi) e di Bari (1,8 miliardi); la spesa delle due province costituisce ben il 29,1% della spesa complessiva statale.

7.4 Formazione ed aggiornamento del personale docente

La formazione ed aggiornamento del personale docente costituisce, come è noto, una delle attività fondamentali caratterizzanti il settore dell'istruzione; nell'allegata tabella (A06) vengono esposte le diverse componenti della spesa: le iniziative di formazione per la lingua straniera (4,9 miliardi), l'anno di formazione per docenti immessi in ruolo (1 miliardo), le spese per riviste (393,3 milioni), i sussidi didattici per corsi di lingua straniera (294 milioni).

La spesa complessiva di maggior importo si è registrata nella provincia di Roma (322 milioni), seguita da quella di Napoli (274 milioni), Milano (231 milioni), Palermo (229 milioni), Cagliari (221 milioni) e Lecce (190 milioni).

Per quanto riguarda la spesa per corsi relativi all'anno di formazione si è registrata la concentrazione di tale spesa nella provincia di Roma (119 milioni che costituisce l'11,5% della spesa complessiva statale), seguita da Napoli (66 milioni), Vicenza (64,9 milioni), Torino (59,7 milioni), Catania (42 milioni), Verona (35 milioni) e Varese (30,1 milioni).

7.5 Supporto e vigilanza per le istituzioni scolastiche

Nell'allegata tabella (A07) sono esposti i dati riferiti alle spese sostenute per la gestione dell'ordinamento della scuola elementare nell'ambito delle Sovrintendenze scolastiche regionali, distinguendo quelle per gli stipendi e per i trattamenti economici accessori agli ispettori incaricati della vigilanza nei confronti delle scuole elementari, quelle per le relative missioni, nonché la quota parte delle spese d'ufficio delle Sovrintendenze riferita al settore della scuola elementare.

Dalle risultanze di tale tabella può evidenziarsi la prevalenza delle spese sostenute nella regione Lazio (1,3 miliardi), seguita dalla Lombardia (1,2 miliardi), dalla Sicilia (1,1 miliardi), dalla Campania e dall'Emilia Romagna (1 miliardo).

E' stato ricavato, su dati forniti dall'Amministrazione, il costo medio annuo per ispettore incaricato della vigilanza, che è risultato pari a 67,7 milioni.

Può anche rilevarsi, rispetto alle altre Sovrintendenze, la forte spesa per missioni sostenuta nella regione Sicilia (64 milioni che costituisce il 45,4% della spesa complessiva statale per missioni), sintomatica di una cospicua attività di vigilanza delle istituzioni scolastiche, di particolare importanza anche per lo svolgimento del monitoraggio del nuovo ordinamento.

Va tenuto presente che il servizio ispettivo presso la Sovrintendenza scolastica è diretto anche al monitoraggio della gestione dell'ordinamento della scuola elementare, nel quadro più generale della verifica del funzionamento delle scuole, e si svolge in diretto contatto con i singoli plessi ed i circoli didattici per il sostegno tecnico, l'attività di aggiornamento, di ricerca, di controllo con contenuti anche propositivi.

8. Valutazioni di sintesi e conclusioni

8.1 Dall'analisi dei risultati della gestione dell'ordinamento della scuola elementare nell'anno scolastico 1995- 1996 si nota una generalizzata innovazione organizzativa, didattica e professionale sempre più centrata sulle effettive esigenze formative degli alunni; le innovazioni dirette a migliorare la qualità del servizio scolastico comportano incrementi dei costi del servizio erogato in conseguenza di un'organizzazione più articolata per l'inserimento di nuovi insegnamenti (lingua straniera, nuove condizioni professionali, orari di lavoro) e dell'estensione dei tempi di funzionamento della scuola.

Secondo una valutazione complessiva a sei anni dall'attuazione, il nuovo ordinamento della scuola elementare può essere ritenuto senza oneri aggiuntivi ove riferiti esclusivamente a quelli sostenuti dallo Stato prima della riforma; è aumentata invece, la spesa media per classe e per alunno in conseguenza della diminuzione del numero delle classi.

A fronte di tale aumento vi è stata una maggiore richiesta nei confronti dei docenti per il prolungamento dell'orario settimanale connesso all'applicazione modulare e in conseguenza dell'insegnamento della lingua straniera.

Hanno certamente inciso sull'aumento della spesa l'adozione di un prolungamento del tempo scuola per tutti gli alunni e la riduzione dell'orario di insegnamento per i docenti a 22 ore.

Va considerato altresì l'onere finanziario sostenuto per la formazione dei docenti per la lingua straniera e per l'aggiornamento in servizio riferito all'ambito nazionale ed a quello provinciale.

Circa gli oneri relativi alla gestione dell'ordinamento della scuola elementare le previsioni di contenimento della spesa sono strettamente connessi alla piena utilizzazione degli esuberi conseguenti ai processi di razionalizzazione motivati dal calo demografico ed annualmente riproposti nelle disposizioni di contenimento della spesa previste nelle leggi finanziarie o nei

provvedimenti ad essi collegati, dall'innalzamento delle medie degli alunni per classe e dall'ottimizzazione della struttura con limitazione nella frammentazione degli insediamenti.

8.2 Continuano a registrarsi difficoltà nei processi di accorpamento e razionalizzazione dei plessi, previsti dalla legge n. 148 del 1990, per ragioni di ordine sociale che vanno ricondotte alla responsabilità delle competenti autorità scolastiche, che non devono tuttavia precludere la conclusione dei medesimi processi.

Nell'applicazione rigida degli standard numerici del rapporto medio provinciale di alunni per classe in ciascuna provincia, normativamente previsti ed annualmente rideterminati dal Ministero, diretti ad un rigoroso contenimento della spesa, sono state segnalate situazioni differenziate tra centri urbani ad alta densità demografica e realtà periferiche.

Prosegue l'impegno dell'Amministrazione in tutte le sue articolazioni per un monitoraggio dell'ordinamento della scuola elementare, con l'individuazione di indicatori per la misurazione del grado di realizzazione di tutti gli aspetti significativi del processo innovativo nel quadro delle compatibilità finanziarie delle amministrazioni locali.

In linea di massima, si può confermare il convincimento che le condizioni essenziali per il contenimento della spesa sono la rideterminazione del numero degli alunni in conseguenza del calo demografico e del contesto socio-economico della realtà locale, la stabilizzazione del numero degli alunni per classe, il mantenimento del numero di posti di sostegno e di classi a tempo pieno.

Per la lingua straniera non sono stati ancora definiti raccordi con l'insegnamento della lingua straniera nella scuola media secondaria, con la conseguenza che gli alunni che hanno studiato una lingua (specialmente quella inglese) trovano difficoltà nella prosecuzione di tale studio in conseguenza della formazione di più classi nella medesima lingua.

Quanto all'utilizzazione di docenti contemporaneamente presenti per la stessa classe, va ribadito il convincimento che la prestazione di lavoro in contemporaneità o in compresenza, aspetto qualificante della nuova metodologia didattica, non debba essere pregiudicata dalle esigenze di sostituzione del personale docente assente per brevi periodi, in applicazione dell'art. 9 della legge n. 148 del 1990 ovvero dalla utilizzazione per l'inserimento degli alunni extra comunitari.

8.3 Dall'esame delle relazioni pervenute dai Provveditorati può senz'altro desumersi una tendenza verso una utilizzazione del personale della dotazione organica provinciale, oltre che su posti comuni, anche come specialisti di lingua straniera; al Nord è stata più diffusa la contemporaneità dei docenti, anche se talvolta utilizzata per l'inserimento degli alunni extra comunitari.

Una razionalizzazione degli oneri connessi alla gestione dell'ordinamento della scuola elementare, nella prospettiva dell'attribuzione dell'autonomia scolastica ai circoli didattici, potrebbe essere realizzata con modalità diverse di definizione degli organici di circolo e di plesso da rapportare anche alla effettiva popolazione scolastica ed alla quantità del servizio scolastico erogato.

A tal fine potrebbero essere previsti modelli organizzativi più flessibili del modulo, senza automatico raddoppio degli organici in presenza di classi a tempo pieno con esiguo numero di alunni, limitando la proliferazione di micro unità scolastiche, soprattutto nei territori pianeggianti e semi-urbanizzati.

Sempre nella prospettiva del riconoscimento dell'autonomia scolastica ai circoli didattici potrebbero prevedersi modalità diverse per la gestione delle sostituzioni, con assegnazione di un budget a ciascun istituto e con flessibilità nell'impiego dei docenti di ruolo.

Per quanto riguarda l'insegnamento della lingua straniera dovrebbero essere potenziate le iniziative di formazione del personale in servizio ed essere introdotte forme di reclutamento di personale docente fornito di specializzazione.

Andrebbero ridefiniti ruoli e competenze degli insegnanti di sostegno, con la partecipazione di tutte le amministrazioni coinvolte nella realizzazione di un adeguato progetto di integrazione scolastica.

Determinante per la compiuta realizzazione del nuovo modello organizzativo previsto dalla legge n. 148 del 1990 è, comunque, l'impegno degli enti locali nella gestione della riforma, che deve tener comunque conto delle realtà gestionali locali; una soluzione potrebbe riguardare la realizzazione di consorzi tra enti locali, in linea con quanto previsto dalla legge n. 142 del 1990, per fronteggiare oneri normativamente previsti, con economie di scala e forme diverse per la gestione di più servizi.

In ogni caso, per i servizi resi dagli enti locali alle famiglie, indispensabili per la gestione del predetto modello organizzativo, sembra necessaria una disciplina che consenta di garantire comunque i servizi standard necessari.