

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

4. Indicatori di struttura.

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

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

4.1 Metodologia applicata.

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

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

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

4.2 Le istituzioni scolastiche.

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

4.2.1 Circoli didattici.

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

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

4.2.1.1 Condizioni per la costituzione dei Circoli didattici.

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

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

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

4.2.1.2 Parametri per il dimensionamento dei circoli didattici.

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

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

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

4.2.1.3 Soggetti cui compete l'istituzione dei Circoli didattici.

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

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

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

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

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

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

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

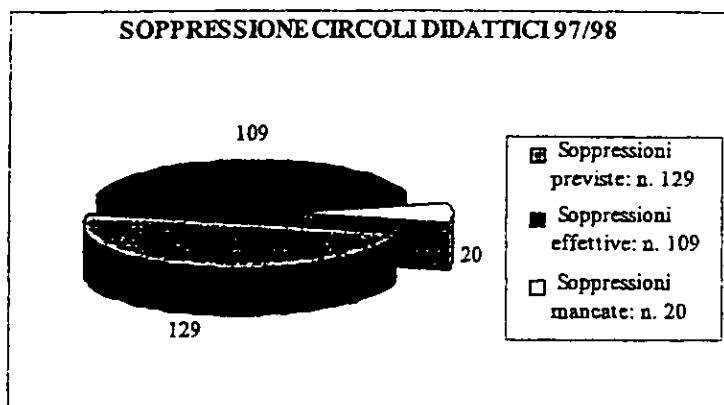
La riduzione del numero delle istituzioni scolastiche, nonostante il settore elementare registri un aumento di popolazione scolastica, è conseguente alla riduzione del numero delle classi funzionanti e della ulteriore soppressione di piccoli plessi scolastici, come sarà meglio esplicitato in paragrafi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

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

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

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

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



Applicazione decreto interministeriale n. 176 del 1997 sui Circoli didattici

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

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

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

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

4.2.1.5 I Circoli didattici nel triennio 95-97.

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

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

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

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

Circoli didattici nel triennio 95/96 - 97/98

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

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

4.2.1.6 Territori dei Circoli didattici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2 Scuole materne statali nei Circoli didattici

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

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

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

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

Circoli didattici e scuole materne statali

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

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

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

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

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

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

4.2.2.1 Territori dei Circoli didattici per le scuole materne.

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

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

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

4.2.3 Scuole secondarie di I grado.

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

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

4.2.3.1 Costituzione delle scuole secondarie di I grado.

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

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

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

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

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

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

4.2.3.2 Soppressione delle scuole secondarie di I grado.

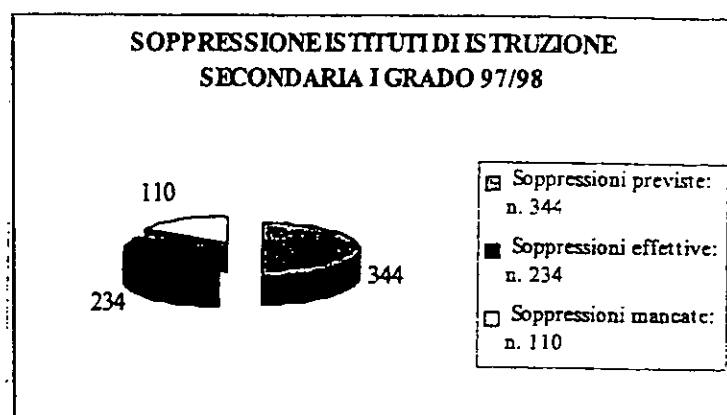
Il piano di razionalizzazione per il 97/98 - decreto interministeriale n. 176 del 1997 - ha rilevato 940 istituti principali sottodimensionati e ne ha disposto la soppressione di 344.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Tipologia di istituzione scolastiche	Previsione ministeriale	Soppressioni previste	Mancate soppressioni	Funzionanti 97/98	Incidenza % sulle soppressioni previste
Direzioni didattiche	4.398	129	20	4.378 *	- 15,5%
Scuole medie	5.114	344	110	5.003 *	- 32,0%

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

4.2.3.3 Distribuzione delle istituzioni scolastiche sul territorio.

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

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

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

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

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

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

4.2.3.4 Istituti su più Comuni.

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

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

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

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

4.2.4 Istituti comprensivi.

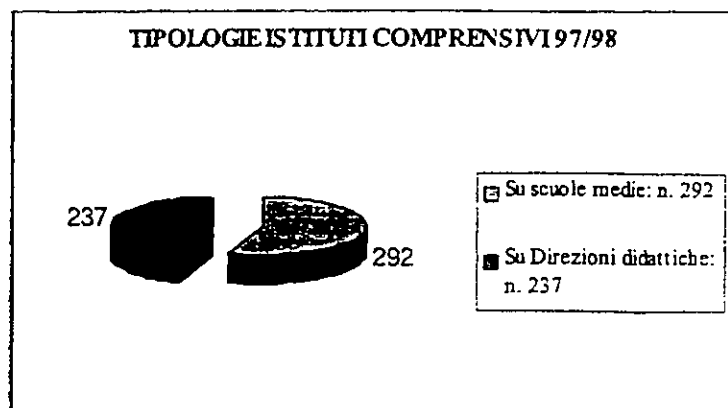
La legge 31 gennaio 1994, n. 97 sulle Comunità montane ha previsto nei territori montani la costituzione di istituti comprensivi di scuola materna statale, elementare e media.

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

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

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

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



Istituti comprensivi anno scolastico 1997/1998

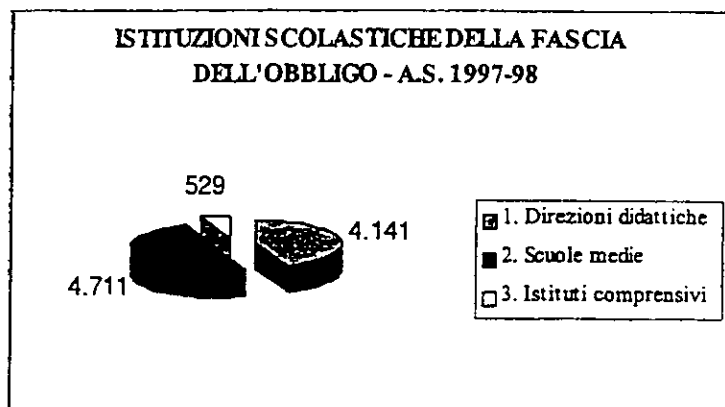
Regioni	Circoli didattici	di cui comprens.	Rapporto %	Scuole medie	di cui comprens.	Rapporto %	Totale comprens.	Rapporto % su totale Istituzioni
Molise	36	10	27,8%	43	17	39,5%	27	34,2%
Sardegna	162	21	13,0%	211	38	18,0%	59	15,8%
Basilicata	75	11	14,7%	85	14	16,5%	25	15,6%
Umbria	69	8	11,6%	76	10	13,2%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

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

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

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

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



5. Le Scuole dipendenti dalle istituzioni scolastiche.

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

5.1 Plessi di scuola elementare.

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

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

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

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

5.1.1 Criteri per la riduzione dei plessi.

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

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

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

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

5.1.2 Plessi di montagna.

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

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

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

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

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

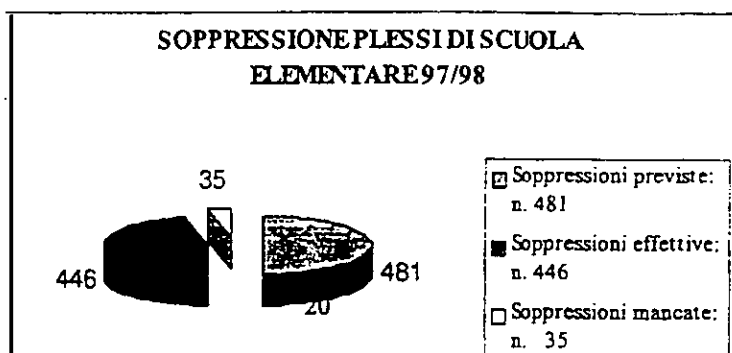
Plessi di montagna nel triennio 95/96-97/98

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

5.1.3 Riduzione dei plessi.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Plessi scolastici triennio 95/96 - 97/98

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

5.2 Scuole materne statali.

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

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

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

5.2.1 Presenza di scuole materne statali.

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

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

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

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

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

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

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

5.2.2 Scuole materne in territori di montagna.

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

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

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

5.3 Sezioni staccate di scuole medie.

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

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

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

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

5.3.1 Soppressione di sezioni staccate.

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

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

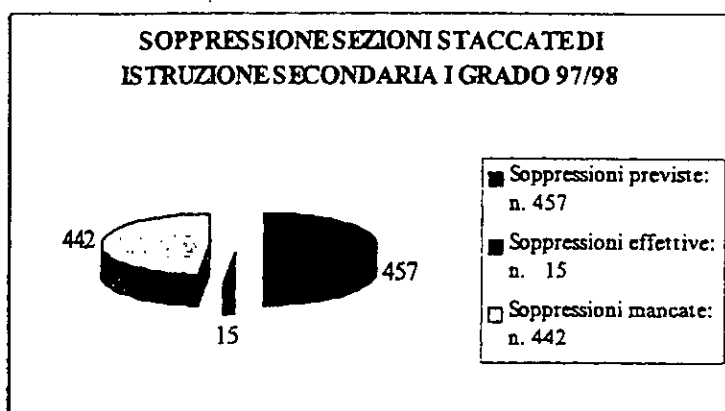
Conseguentemente la situazione previsionale finale deve essere rideterminata in 2.555 sezioni staccate di scuola media per l'anno 1997/1998, quale risultato di un decremento di 457 unità e di un incremento di 344 da calcolare sull'iniziale di 2.668 sezioni.

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

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

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

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



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

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

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