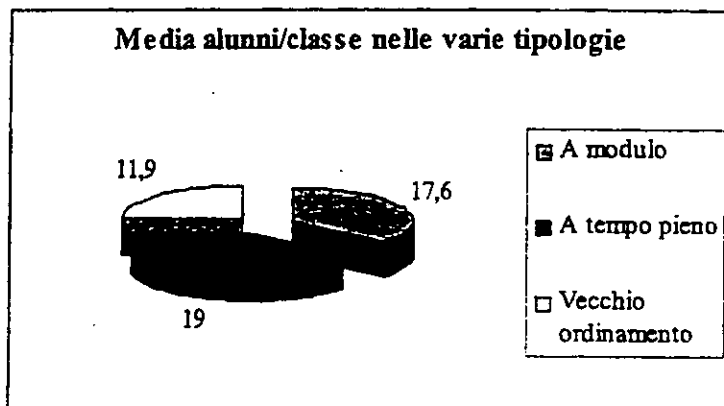


Media alunni/classe nelle diverse tipologie organizzative

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

Media alunni/classe nelle varie tipologie

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

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

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

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

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

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

11.3 Classi a vecchio ordinamento.

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

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

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

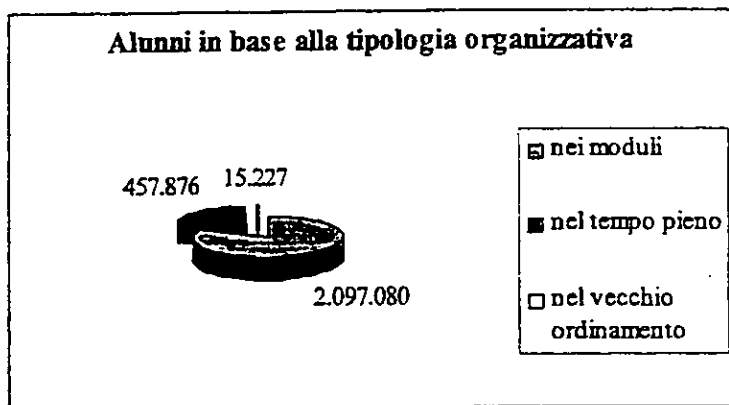
Fra le province Reggio Calabria ha 330 classi funzionanti ancora secondo il vecchio ordinamento a 24 ore (14,8% del totale delle classi), Napoli ne ha 223 (2,4%), Vicenza 72 (3,3%), Torino 68 (1,5%) e Alessandria 51 (5,4%).

11.3.1 Alunni su classi a vecchio ordinamento.

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

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

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



11.4 I servizi.

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

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

11.4.1 La mensa

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

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

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

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

Alunni con mensa nelle classi a modulo

Regioni	Alunni con mensa	Alunni con mensa in scuole a tempo pieno	Alunni con mensa in scuole a modulo	Alunni in scuole a modulo	% Alunni con mensa in scuole a modulo
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a-b</i>	<i>d</i>	<i>e=c/d</i>
TOSCANA	93.198	37.501	55.697	87.105	63.9%
LIGURIA	38.052	20.068	17.984	30.055	59.8%
VENETO	99.513	19.414	80.099	164.000	48.8%
EMILIA ROMAGNA	88.261	47.639	40.622	86.850	46.8%
LAZIO	135.700	66.224	69.476	155.492	44.7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	22.241	9.046	13.195	32.265	40.9%
ABRUZZO	26.416	3.700	22.716	56.888	39.9%
LOMBARDIA	194.387	118.642	75.745	235.918	32.1%
PIEMONTE	95.999	67.924	28.075	89.559	31.3%
UMBRIA	13.294	5.231	8.063	27.731	29.1%
CAMPANIA	107.017	12.070	94.947	328.863	28.9%
MOLISE	4.770	92	4.678	16.503	28.3%
MARCHE	20.733	10.143	10.590	50.972	20.8%
SARDEGNA	20.759	7.223	13.536	77.311	17.5%
BASILICATA	12.069	7.990	4.079	26.712	15.3%
CALABRIA	25.218	11.569	13.649	106.998	12.8%
SICILIA	22.796	9.048	13.748	291.283	4.7%
PUGLIA	12.232	4.352	7.880	232.575	3.4%
Nazionale	1.032.655	457.876	574.779	2.097.080	27.4%

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

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

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

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

11.4.1.1 I plessi con mensa.

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

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

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

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

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

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

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

11.5 I trasporti.

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

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

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

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

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

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

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

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

11.6.1 Stato di attuazione.

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

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

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

11.6.2 Docenti specialisti e docenti specializzati.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Indicatori di risultato.

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

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

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

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

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

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

12.1 Indici numerici.

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

Tali indici possono così riassumersi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12.3 Portatori di handicap negli anni di corso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Classi prime	6.106 (95/96)	6.241 (96/97)			
Classi seconde	8.522 (96/97)	8.702 (97/98)	8.307 (95/96)		
	+39,6%	+39,4%			
Classi terze	10.244 (97/98)		10.232 (96/97)	9.666 (95/96)	
	+20,2%		+23,2%		
Classi quarte			11.128 (97/98)	10.430 (96/97)	10.380 (95/96)
			+8,8%	+7,9%	
Classi quinte				11.500 (97/98)	11.683 (96/97)
				+10,3%	+12,6%

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

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

Le cause di questa situazione sono diverse:

Se ne possono individuare diverse:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. Valutazioni di sintesi e conclusioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APPENDICE

PRINCIPALI NORME DI RIFERIMENTO

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

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

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