

TUTTOSCUOLA

presenta

IL DOSSIER

RISPARMI & **QUALITÀ**

La sfida della scuola

Roma, 11 settembre 2008

TUTTOSCUOLA

da oltre 30 anni al servizio della scuola italiana



L'AUTOREVOLEZZA
NELL'INFORMAZIONE



IL MENSILE

Dal 1975 l'informazione al servizio della scuola italiana.
Oltre 480 numeri pubblicati. Opinioni, dibattiti, speciali e approfondimenti.
Con il contributo dei maggiori esperti.

Tuttoscuola: tutto ciò che succede nella scuola italiana



TuttoscuolaFOCUS *la newsletter*

Il più tempestivo e completo notiziario sulla scuola, ogni lunedì direttamente al tuo indirizzo e-mail. Retrosceca, anticipazioni e indiscrezioni nella newsletter più seguita da chi conta nel mondo della scuola. **PER SAPERNE DI PIÙ...**

Include inoltre:

- TuttoscuolaMEMORANDUM: ogni settimana tutte le scadenze della scuola.
- TuttoscuolaNORMATIVA: con sintesi e testi integrali delle norme emanate di settimana in settimana



WWW.TUTTOSCUOLA.COM

«la principale fonte di informazione per gli insegnanti su internet, insieme a www.istruzione.it, il sito ufficiale del Ministero della Pubblica Istruzione» (*Il Corriere della Sera*). Un **notiziario quotidiano** con aggiornamenti continui. L'**archivio on line** di tutta l'informazione Tuttoscuola (oltre 10 mila notizie) e della normativa scolastica secondo 20 piste di ricerca. **Consulenza on line** sui principali temi del mondo dell'istruzione. **...PER SAPERLO SUBITO**

Indice

RISPARMI E QUALITA' - La sfida della scuola italiana

Coniugare i risparmi con la qualità

I risparmi immediati a legge vigente

A) ATTUAZIONE CORRETTA DEI PARAMETRI DI DIMENSIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Ruolo e responsabilità delle Regioni e degli Enti locali

700 istituzioni scolastiche sono fuori norma

Altre mille istituzioni scolastiche sono irregolarmente in deroga

250 milioni di risparmio per una corretta applicazione del dimensionamento

B) UNA POSSIBILE RAZIONALIZZAZIONE DEI PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO NELLA SCUOLA PRIMARIA

La rete antica dei servizi scolastici sul territorio

Plessi e scuole (medie) a confronto

I costi di un piccolo plesso scolastico

La competenza dei Comuni

Una miriade di microscuole: piccole scuole dai grandi costi

Le piccole scuole primarie

C) TEMPO PROLUNGATO: IN COSTANTE CALO LA DOMANDA DELLE FAMIGLIE

Quella strana non corrispondenza tra tempo pieno e tempo prolungato

Senza rientri pomeridiani che tempo prolungato è?

Si può risparmiare sul tempo prolungato?

D) ASSEGNAZIONE DI ORGANICI DEL PERSONALE DOCENTE NEL I CICLO PER ASSICURARE IL SOLO ORARIO OBBLIGATORIO DELLE LEZIONI

E se bastasse l'orario obbligatorio delle lezioni?

Il risparmio per assicurare soltanto le lezioni obbligatorie

E) NELLE SUPERIORI LE PRIME CLASSI SI FORMANO SULLA BASE DEGLI ISCRITTI

F) SUPERIORI: CIRCA 7 MILIONI DI ORE PAGATE E NON LAVORATE OGNI ANNO

RISPARMI E QUALITÀ

La sfida della scuola italiana

Il Dossier in pillole

Si discute in questi giorni di risparmi, tagli e qualità del servizio nella scuola.

La manovra finanziaria contenuta nella L. 133/2008 impone razionalizzazioni ed economie di spesa per 7.832 milioni di euro entro il 2012. E' bene che le scelte, quali che siano, vengano effettuate sulla base di approfondite analisi, sulla conoscenza di dati e situazioni, non condizionata da pregiudizi ideologici o di schieramento politico.

Il dossier di Tuttoscuola è un contributo alla conoscenza di questa realtà: i dati e i numeri dicono più di molte dichiarazioni che stanno affollando il dibattito politico sulla scuola.

Giovedì 11 settembre alle ore 10 a Roma (Libera Università San Pio V, Via Cristoforo Colombo, 200) ne discutono il presidente della Commissione Cultura della Camera Valentina Aprea, il ministro ombra della pubblica istruzione Marapia Garavaglia e il segretario generale della Cisl Scuola Francesco Scrima.

Un campanile, una scuola: una rete di scuole dal sapore antico

La rete delle scuole sul territorio, più capillare di quella delle caserme dei Carabinieri e degli uffici delle Poste, è stata concepita dopo l'unità d'Italia e in gran parte sviluppata nel dopoguerra per assicurare anche nei paesini di provincia, nelle campagne e nei territori montani della penisola la presenza sicura dell'istruzione pubblica.

Non è stata sufficientemente adeguata rispetto alle dinamiche economiche, migratorie e delle infrastrutture. Nei piccoli comuni il mantenimento in vita di una scuola è spesso visto come un fatto di status symbol e di prestigio campanilistico. Tanto i costi del personale sono a carico dello Stato... Tutto ciò non si coniuga con un efficiente utilizzo delle risorse, e spesso neanche con la qualità del servizio. Con conseguenze spesso assai onerose. Vediamone alcune.

1. Le microscuole: 10 mila scuole (un quarto del totale) hanno meno di 50 alunni. Costano il doppio delle altre

2.627 scuole primarie, 970 scuole secondarie di I grado e 560 scuole secondarie superiori, oltre a 5735 scuole dell'infanzia hanno meno di 50 alunni. Esistono tante scuole con 10 o 20 alunni, fino a casi limite di soli 4 alunni. Solo una parte sono in montagna o nelle piccole isole, e vanno salvaguardate. Moltissime però sono in pianura, a volte in zone industriali. Come a Breme, provincia di Pavia, in piena Pianura Padana: 11 alunni, seguiti da 4 insegnanti e un bidello. Costo per alunno 8.000 euro, contro i 3.305 euro di una scuola standard con 100 alunni. Nel dossier sono documentati molti altri casi in tutto il Paese.

Altre situazioni anacronistiche: in Italia sono funzionanti ben 3.441 pluriclassi, cioè che accolgono contemporaneamente alunni dei vari anni di corso con età variabile dai 6 agli 11 anni. Non il massimo dal punto di vista dell'organizzazione didattica e dell'apprendimento. Un numero giustificabile nell'Italia degli anni cinquanta, molto meno nel ventunesimo secolo.

2. Le incongruenze del sistema: 16 mila scuole elementari, 7 mila scuole medie: uno squilibrio da chiarire

Dovrebbero essere teoricamente di quantità uguali, visto che servono in successione la medesima popolazione scolastica, pur essendo “contenitori” di dimensioni diverse, perché le scuole primarie accolgono cinque anni di scolarizzazione.

Eppure le primarie sono più del doppio delle medie (che non è detto che siano costituite con criteri così restrittivi, se si considera che resistono ancora quasi 1000 scuole medie con meno di 50 alunni).

Se si volesse fare una semplificazione numerica tenendo conto della diversa durata dei corsi, dovremmo avere in proporzione 11.925 plessi di scuola primaria rispetto agli attuali 16.117, con una riduzione di 4.192 unità, pari a oltre un quarto di quelle attuali.

3. 1.700 istituzioni scolastiche fuori parametro dimensionale

1.700 istituzioni scolastiche - che accorpano più sedi o scuole - su un totale di circa 10.800 sono fuori norma, con un numero di studenti inferiore a quello stabilito. Due terzi di esse sono nelle aree meridionali. In particolare il 36% delle istituzioni scolastiche della Calabria e della Sardegna sono fuori parametro; e così il 30% di quelle dell’Abruzzo, della Basilicata e del Molise. Potrebbero essere chiuse e accorpate con un risparmio, relativo a uffici di presidenza e segreterie amministrative, di circa mille istituzioni su tutto il territorio nazionale.

4. Tempo prolungato (nella scuola media): organizzato per 433.000 alunni, ne usufruiscono solo 323.000: 6.500 cattedre di troppo

A differenza del tempo pieno nella scuola elementare, quello del tempo prolungato nella media è un servizio ormai più offerto dal Ministero che richiesto dalle famiglie. Non solo.

Dai dati ufficiali sugli iscritti risultano 433 mila alunni di scuola media che frequentano classi a tempo prolungato, mentre dalle rilevazioni integrative del Miur relative alle fasce orarie di frequenza, risultano soltanto 323 mila alunni in classi che hanno orari da tempo prolungato. I 110 mila alunni mancanti sono evidentemente in classi solo fittiziamente a tempo prolungato. Si può stimare, quindi, che queste classi a tempo prolungato, sulla base di quei 110 mila alunni in meno, siano almeno 5.500, corrispondenti a circa 6.500 cattedre in più non giustificate.

Anche il numero di fruitori di mensa fa emergere incongruenze sull’effettiva organizzazione di tempo prolungato con rientri pomeridiani.

5. Sei milioni di ore all’anno pagate ma non lavorate

Negli istituti di istruzione secondaria con orario settimanale elevato, gli istituti sono autorizzati da un circolare del 1979, confermata dal contratto, a ridurre l’ora di lezione a 45-50 minuti per “cause di forza maggiore” (per esempio mancanza di trasporti ecc.), senza però che i docenti delle classi interessate recuperino le ore non lavorate e regolarmente retribuite.

Si può stimare in 6-7 milioni all’anno il numero delle ore di docenza non prestate e non recuperate per un importo compreso tra i 200 e i 245 milioni di euro all’anno.

L'eventuale restituzione delle ore non lavorate potrebbe contribuire a risolvere a costo zero una parte della delicata questione dei corsi di recupero per i quali i docenti (spesso gli stessi delle ore non recuperate) percepiscono 50 euro all'ora.

6. L'orario facoltativo e opzionale: una rinuncia possibile

La riforma Moratti ha distinto l'orario obbligatorio delle lezioni da quello facoltativo opzionale. Il ministero ha sempre assicurato l'organico per il primo (27 ore settimanali nella primaria e 29 nella secondaria di I grado), assegnando invece risorse per il secondo (3 ore settimanali per la primaria e 4 per la secondaria di I grado) nei limiti consentiti dalle disponibilità di organico.

Se il ministero continuerà su questa strada, potrebbe immediatamente assicurare solamente le risorse per l'orario obbligatorio, rimettendo alle scuole la facoltà di individuare in proprio risorse per insegnamenti e attività opzionali.

Vi sarebbe un risparmio di circa 15 mila posti nella primaria e di 7 mila cattedre nella secondaria di I grado con un risparmio complessivo di circa 760 milioni di euro (500+260).

RISPARMI E QUALITA' **La sfida della scuola**

Coniugare i risparmi con la qualità

Il compito che attende il ministro dell'istruzione, università e ricerca nelle prossime settimane e nei prossimi mesi è davvero arduo. Stretta tra i vincoli di bilancio che impongono inderogabili economie di spesa (L. 133/2008) e l'esigenza di garantire alle famiglie un servizio adeguato, con i sindacati sul piede di guerra, il ministro Gelmini ha poche opzioni a disposizione, tutte complicate.

Su un bilancio incentrato sulla spesa corrente (il 96,8% delle risorse sono assorbite dal costo del lavoro) le economie si possono fare quasi esclusivamente agendo sugli organici del personale. Ma vi possono essere modi e scelte diverse per procedere nell'obiettivo della drastica riduzione di spesa prevista.

Non spetta a noi di *Tuttoscuola* suggerire le scelte e le priorità, che competono alla politica. Rientra invece in quello che consideriamo un elemento distintivo del nostro lavoro l'approfondimento dei dati sulla struttura e sul funzionamento del nostro sistema scolastico, e la qualità del servizio offerto ai cittadini. E' bene che le scelte, quali che siano, vengano effettuate sulla base di una approfondita analisi di questi dati, non condizionata da pregiudizi di tipo ideologico o di schieramento politico. Un esempio su tutti: le piccole scuole con poche decine di alunni hanno un costo per alunno molto elevato. Ebbene, quelle in montagna, nelle piccole isole, in luoghi disagiati vanno assolutamente salvaguardate, rappresentando un servizio doveroso e strategico per la collettività; ma per quelle in pianura, nei centri storici e così via, a poca distanza da altri istituti – e ce ne sono a migliaia – è altrettanto doveroso chiedersi, una a una, se non rappresentano un lusso non più sostenibile.

L'analisi approfondita della situazione della scuola italiana fa emergere situazioni di mancato rispetto dei parametri e delle disposizioni che regolano il servizio e altre che, pur rispettando formalmente le regole, non soddisfano l'ottimale utilizzo delle risorse. Riportando a norma le prime e razionalizzando le seconde, non solo si otterrebbe una parte significativa dei risparmi richiesti dalla manovra finanziaria, ma si potrebbero anche recuperare risorse da reinvestire per elevare i livelli di qualità del servizio.

Lo scopo di questo lavoro è quello di offrire un contributo argomentato e documentato alla migliore conoscenza della realtà sulla quale è indispensabile operare scelte razionali.

I risparmi immediati a legge vigente

Difficilmente i tempi tecnici consentiranno di varare già per il 2009-2010 una manovra finanziaria in grado di conseguire per intero le sostanziose economie di spesa che dovrebbero aggiungersi a quelle già previste dalle Finanziarie di Prodi-Padoa Schioppa.

In particolare, l'obiettivo fissato per il 2009 confligge con i tempi di revisione degli ordinamenti, con il serio rischio di uno slittamento.

Che fare, allora? Vi è spazio per effettuare risparmi, allo stato attuale, senza intaccare il servizio?

Si possono evidenziare alcune aree sulle quali è possibile intervenire, anche se l'eventuale intervento del ministero dell'istruzione dovrà, in parte, essere concordato con le Regioni e con i Comuni.

Possono esservi diverse aree di intervento per ridurre la spesa, a legge vigente, garantendo il servizio e i livelli occupazionali del personale di ruolo, a decorrere dal 2009-2010:

- a) attuazione corretta dei parametri di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (**stima possibile risparmio: 250 milioni**);
- b) razionalizzazione dei punti di erogazione del servizio soprattutto nella scuola primaria (**stima possibile risparmio: almeno 700 milioni**);
- c) rigorosa applicazione dei parametri per il tempo prolungato di scuola secondaria di I grado (**stima possibile risparmio: 240 milioni**);
- d) assegnazione di organici del personale docente nel I ciclo per assicurare il solo orario obbligatorio delle lezioni (**stima possibile risparmio: 790 milioni**);
- e) formazione delle classi iniziali del secondo ciclo sulla base degli iscritti complessivi senza incidenza delle scelte di indirizzo (**stima possibile risparmio: 60 milioni**);
- f) utilizzo nelle scuole secondarie di II grado delle ore pagate e non lavorate (circa 7 milioni di ore ogni anno) per riduzione della durata delle lezioni dipendente da "cause di forza maggiore" (**stima possibile risparmio: 210 milioni**).

Va precisato che non tutti i risparmi indicati sono cumulabili, in quanto alcune soluzioni insistono sulle medesime scuole. Si può comunque stimare in almeno **1,5 miliardi di euro i risparmi ottenibili sin dal 2009-2010** se si applicassero tutte le soluzioni elencate.

Inoltre sia le possibili misure da introdurre a normativa vigente, sia quelle derivanti dalla manovra finanziaria, nel determinare riduzioni di organico dovranno evitare eccedenze di personale in soprannumero che non porterebbero a risparmi di spesa. Sarebbero così salvaguardati i livelli di occupazione esistenti riferiti al personale con contratto a tempo indeterminato.

Allo stato attuale, secondo i valori complessivi nazionali e le previsioni di turnover, con le misure suddette non dovrebbe verificarsi soprannumerarietà, fatti salvi assestamenti e mobilità del personale sul territorio.

In ogni modo la forte riduzione dei posti per i prossimi anni limiterà decisamente nuove assunzioni, vanificando o riducendo pesantemente le attese dei precari.

A) ATTUAZIONE CORRETTA DEI PARAMETRI DI DIMENSIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Ruolo e responsabilità delle Regioni e degli Enti locali

Le norme di attuazione della legge 59/1997, per il decentramento e l'autonomia, con il decreto legislativo 112/1998 hanno affidato alle Regioni e agli Enti locali la responsabilità primaria nella determinazione della rete dei servizi scolastici. Alle Regioni, tramite Comuni e Province, spetta il compito di determinare il dimensionamento e l'esistenza delle istituzioni scolastiche, secondo parametri nazionali fissati dalle norme. Nessuna norma, tuttavia, prevede un arbitrato o un'autorità di controllo per verificare la corretta applicazione di tali parametri.

Come *Tuttoscuola* ha già evidenziato, esistono circa 1700 istituzioni scolastiche fuori norma (il 15% del totale) - due terzi delle quali concentrate al Sud e nelle Isole - che da anni continuano a funzionare e a costare non poco in termini di spesa per lo Stato. In attesa che una norma di legge individui meglio il soggetto istituzionale responsabile della maggiore spesa, si possono riportare quelle istituzioni scolastiche al dimensionamento di legge e ottenere un consistente risparmio già a decorrere dal 2009-2010, regolarizzando subito le situazioni fuori norma.

I Comuni, come le Province, hanno competenza nell'istituire e chiudere scuole, ma difficilmente, in assenza di una norma vincolante, procederanno - se non lo hanno fatto finora - alla eliminazione (con conseguenti polemiche sul territorio spesso di tipo campanilistico) di scuole primarie sottodimensionate e decentrate ubicate magari da decenni in piccoli centri, i cui costi, derivanti dal personale docente e ausiliario impiegato, sono a carico dello Stato.

Occorre un patto interistituzionale per la razionalizzazione dei servizi sul territorio, che consenta gradualmente di superare la dispersione di risorse (soprattutto in termini di personale a carico dello Stato) causata da una non funzionale disseminazione dei punti di erogazione del servizio.

Dimensionamento: 700 istituzioni scolastiche sono fuori norma

L'art. 64 della manovra finanziaria (L. 6 agosto 2008 n.133, che ha convertito il decreto-legge n. 112/2008) parla di nuovi criteri per il ridimensionamento delle istituzioni scolastiche e subito si accende la polemica per i tagli che dovranno essere decisi. Ma già oggi, se si vuole, sono possibili interventi di razionalizzazione applicando correttamente le norme in materia.

Senza attendere il ridimensionamento indicato nella nuova manovra finanziaria, le Regioni, a cui spetta per legge la responsabilità di applicare i parametri per la corretta dimensione delle istituzioni scolastiche autonome, potrebbero già razionalizzare la rete scolastica con opportune riduzioni.

Il DPR 233/1998 prevede, ad esempio, che, rispetto alla dimensione standard di 500-900 alunni, possono essere consentite eccezionalmente, e solo in specifici casi, istituzioni in deroga, sotto i 500 alunni e fino ad un minimo di 300: "*Nelle piccole isole, nei comuni montani, nonché nelle aree geografiche contraddistinte da specificità etniche o linguistiche, gli indici di riferimento possono essere ridotti fino a 300 alunni per gli istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, o per gli istituti di istruzione secondaria superiore che comprendono corsi o sezioni di diverso ordine o tipo*".

Quando le istituzioni scolastiche vennero costituite prima del 2000, probabilmente la deroga che autorizzava in alcuni territori a scendere fino al limite di 300 alunni, era stata rispettata, ma ora, dopo quasi dieci anni, molte istituzioni hanno perso popolazione e sono scivolate lentamente sotto quel limite minimo di deroga, fuori norma.

Su un totale di circa 10.900 istituzioni scolastiche, ce ne sono quasi 700 con meno di 300 alunni, e più di 1900 in deroga con popolazione scolastica compresa tra 300 e 500 alunni.

Istituti per popolazione scolastica - a.s. 2007/2008

Riepilogo nazionale

	<300	%	300-500	%	500-900	%	>900	%	Totale
Piemonte	22	3,17%	93	4,85%	426	7,49%	154	5,65%	695
Lombardia	19	2,73%	86	4,49%	746	13,11%	463	21,17%	1.314
Veneto	26	3,74%	79	4,12%	417	7,33%	218	8,00%	740
Friuli V. Giulia	28	4,03%	39	2,04%	100	1,76%	43	1,58%	210
Liguria	8	1,15%	36	1,88%	149	2,62%	44	1,61%	237
Emilia Romagna	14	2,01%	49	2,56%	290	5,10%	215	7,89%	568
Toscana	28	4,03%	69	3,60%	279	4,90%	187	6,86%	563
Umbria	20	2,88%	48	2,51%	88	1,55%	29	1,06%	185
Marche	7	1,01%	38	1,98%	152	2,67%	81	2,97%	278
Lazio	40	5,76%	148	7,72%	519	9,12%	261	9,58%	968
Abruzzo	41	5,90%	82	4,28%	136	2,39%	45	1,65%	304
Molise	19	2,73%	36	1,88%	37	0,65%	4	0,15%	96
Campania	92	13,24%	290	15,14%	667	11,72%	337	12,37%	1.386
Puglia	44	6,33%	174	9,08%	490	8,61%	229	8,40%	937
Basilicata	32	4,60%	63	3,29%	79	1,39%	8	0,29%	182
Calabria	118	16,98%	217	11,33%	232	4,08%	50	1,83%	617
Sicilia	57	8,20%	209	10,91%	724	12,72%	207	7,60%	1.197
Sardegna	80	11,51%	160	8,35%	159	2,79%	36	1,32%	435
Nazionale	695	100,00%	1.916	100,00%	5.690	100,00%	2.611	100,00%	10.912

Nord Ovest	49	7,1%	215	11,2%	1.321	23,2%	661	25,3%	2.246
Nord Est	68	9,8%	167	8,7%	807	14,2%	476	18,2%	1.518
Centro	95	13,7%	303	15,8%	1.038	18,2%	558	21,4%	1.994
Sud	346	49,8%	862	45,0%	1.641	28,8%	673	25,8%	3.522
Isole	137	19,7%	369	19,3%	883	15,5%	243	9,3%	1.632
Totale	695	100,0%	1.916	100,0%	5.690	100,0%	2.611	100,0%	10.912

Le 700 con meno di 300 alunni sono sparse in tutte le regioni, ma è il Meridione ad aver largheggiato: metà delle scuole “sotto parametro” sono al Sud, un altro 20% nelle Isole. Il record negativo lo detiene la Calabria con 118 istituzioni scolastiche con meno di 300 alunni (il 17% del totale nazionale delle scuole sottodimensionate e il 19% del totale delle scuole calabresi).

Queste scuole dovrebbero essere accorpate ad altre istituzioni per rientrare nella norma; il risparmio che ne deriverebbe potrebbe variare tra le 300 e le 400 istituzioni da cancellare con relativo personale dirigente e amministrativo. Spetta alle Regioni farlo ma sembra non ci sia fretta, visto che i costi sono solo quelli del personale. A carico dello Stato.

Dimensionamento: Altre mille istituzioni scolastiche sono irregolarmente in deroga

La deroga della dimensione sotto i 500 alunni fino al minimo di 300 è destinata solamente ai territori montani e delle piccole isole ed esclusivamente a tipologie di istituzioni scolastiche comprensive di vari settori, come ad esempio gli istituti comprensivi che organizzano scuole materne, elementari e medie.

Attualmente queste istituzioni in deroga con popolazione scolastica sotto le 500 unità (e sopra le 300) sono circa 1.900, sparse in tutti i territori regionali. Dal 1999 ad oggi, però, questa fascia in deroga che è autorizzata ad esistere in via straordinaria sotto il parametro di 500 alunni, ha

accolto molte istituzioni "clandestine" che, cioè, non hanno titolo ad essere comprese nella deroga.

Di queste istituzioni collocate in fascia di deroga senza averne diritto ce ne sono attualmente - secondo una stima prudenziale - quasi mille, sparse in tutte le regioni, di cui più della metà nelle regioni del Sud e delle Isole, colpite in questi anni da un costante decremento di popolazione scolastica, che ha inciso negativamente su molte istituzioni scolastiche sopravvissute anche se sottodimensionate. La Campania ha quasi 150 istituzioni scese nella fascia in deroga senza averne diritto; la Puglia ne ha circa 120.

Quelle mille istituzioni scolastiche sottodimensionate, sparse in tutta Italia (ma concentrate soprattutto al Sud e nelle Isole), avrebbero dovuto o dovrebbero essere accorpate ad altre, secondo i parametri di legge. Se le Regioni procedessero subito in questa opera di razionalizzazione, a normativa vigente, senza attendere i tagli della manovra, si potrebbero cancellare altre 500-600 istituzioni con personale dirigente e amministrativo statale.

Istituti per popolazione scolastica - a.s. 2007/2008

Riepilogo nazionale	stima		irregolari su		Totale
	<300	"clandestine" 300-500	irregolari	totale	
Piemonte	22	47	69	9,9%	695
Lombardia	19	41	60	4,6%	1.314
Veneto	26	39	65	8,8%	740
Friuli V. Giul	28	22	50	23,8%	210
Liguria	8	27	35	14,8%	237
Emilia Romagna	14	17	31	5,5%	568
Toscana	28	31	59	10,5%	563
Umbria	20	25	45	24,3%	185
Marche	7	9	16	5,8%	278
Lazio	40	97	137	14,2%	968
Abruzzo	41	50	91	29,9%	304
Molise	19	10	29	30,2%	96
Campania	92	147	239	17,2%	1.386
Puglia	44	124	168	17,9%	937
Basilicata	32	23	55	30,2%	182
Calabria	118	105	223	36,1%	617
Sicilia	57	84	141	11,8%	1.197
Sardegna	80	78	158	36,3%	435
Nazionale	695	976	1.671	15,3%	10.912
Nord Ovest	49	115	164	7,3%	2.246
Nord Est	68	78	146	9,6%	1.518
Centro	95	162	257	12,9%	1.994
Sud	346	459	805	22,9%	3.522
Isole	137	162	299	18,3%	1.632
Totale	695	976	1.671	15,3%	10.912

Tirando le somme, le scuole irregolari rispetto ai parametri fissati dalla legge sono dunque circa 1700 (700 con meno di 300 alunni, 1000 nella fascia in deroga senza averne diritto). Se si analizza la mappa di queste 1700 scuole per regione, emerge che il 36% delle istituzioni scolastiche della Calabria e della Sardegna sono fuori parametro; e così il 30% di quelle dell'Abruzzo, della Basilicata e del Molise. Dal momento che i costi sono a carico dello Stato centrale, anche questo squilibrio concorre in piccola parte a quella sproporzione che si registra, tra nord e sud, nella finanza pubblica tra prelievo e spesa nelle singole regioni.

Se alle 500-600 istituzioni irregolarmente in deroga da cancellare si sommano le 300-400 da ridurre per riportarle nella fascia in deroga, potrebbero essere cancellate subito circa mille istituzioni con intervento di razionalizzazione a normativa vigente, senza attendere i tagli della manovra finanziaria. Con quale risparmio? Vediamo.

250 milioni di risparmio per una corretta applicazione del dimensionamento

Una istituzione scolastica si avvale di diverse unità di personale con funzioni specifiche e dai costi ben definiti. Innanzitutto, vi è il dirigente scolastico che ha un costo medio annuo, oneri riflessi compresi, intorno ai 75-80 mila euro. Vi è il direttore dei servizi generali e amministrativi, il Dsga, che costa allo Stato, oneri riflessi compresi, mediamente intorno ai 50 mila euro.

Vi sono infine gli assistenti amministrativi (4 o 5 per istituto), che mediamente possono avere un costo lordo complessivo intorno ai 120 mila euro. Una istituzione scolastica di medie dimensioni (se è un istituto comprensivo ha un assistente di più) costa allo Stato, oneri riflessi compresi, intorno ai 250-260 mila euro all'anno.

Una riduzione di mille istituzioni scolastiche, a normativa legislativa invariata, consentirebbe un risparmio di circa 250-260 milioni annui.

Per realizzare questo obiettivo fin dal 2009-2010 occorrono due condizioni inderogabili ma possibili: chiedere subito in sede di Conferenza unificata che ciascuna regione corregga le situazioni di illegittimità e di irregolarità rispettando i parametri previsti dal Dpr 233/1998; realizzare questa regolarizzazione entro la fine del 2008, affinché venga acquisita con le operazioni di organico di diritto (gennaio-febbraio 2009) e abbia efficacia dal settembre 2009.

C) UNA POSSIBILE RAZIONALIZZAZIONE DEI PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO NELLA SCUOLA PRIMARIA

La rete antica dei servizi scolastici sul territorio. Un campanile, una scuola

L'attuale rete dei punti di erogazione del servizio di scuola primaria sull'intero territorio nazionale è figlia della storia dell'obbligo scolastico dall'unità d'Italia, a cominciare da quando in ogni borgo, in ogni contrada, nei paesi più sperduti e isolati, i Comuni vennero impegnati ad aprire scuole per l'alfabetizzazione della popolazione.

Venne assicurata la presenza di una scuola, a volte anche di minime dimensioni, là dove vi era un insediamento, un piccolo paese, una comunità rurale, un centro di vita sociale. Fu quello un modo funzionale e sicuro per raggiungere tutti i soggetti all'obbligo e favorirne l'adempimento.

Gradualmente nel corso degli anni si andò costituendo una rete capillare di scuole elementari, vennero varati piani di edilizia scolastica per assicurare anche nei paesini di provincia, nelle campagne e nei territori montani della penisola la presenza sicura dell'istruzione pubblica.

Questa distribuzione di plessi scolastici proseguì con l'espansione demografica, creando gradualmente una rete di punti di erogazione capillare (più di quella delle caserme dei Carabinieri e degli uffici delle Poste), a sostegno dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto allo studio per generazioni di ragazzi.

L'intervento pubblico di espansione del servizio a sostegno dell'obbligo concluse la sua azione nei primi decenni della repubblica tra gli anni '60 e '70, fino a quando iniziò quel lento decremento della popolazione scolastica, accompagnato da modifiche strutturali della società, che avrebbe determinato l'inesorabile declino di tanti piccoli paesi e la chiusura di scuole delle zone decentrate e isolate. Furono le pluriclassi e le scuole uniche (con un solo insegnante) le prime a scomparire, a centinaia ogni anno. In alcuni casi la loro chiusura, oltre alla ragione naturale della mancanza di alunni, venne successivamente determinata anche da alcuni interventi di razionalizzazione dell'Amministrazione scolastica, tendenti a superare situazioni poco funzionali di piccoli plessi scolastici per lo più organizzati in pluriclasse.

Furono interventi minimi che, nella maggior parte dei casi, anticiparono la naturale chiusura dei plessi. Vi furono anche casi in cui la programmazione dei servizi sul territorio, operata da singoli comuni, portò alla chiusura delle piccole scuole decentrate, operando azioni di consolidamento sui centri maggiori.

Attualmente funzionano ancora ben **3.441 pluriclassi** (di cui 497 a tempo pieno con organico rafforzato) con una media di alunni per classe sotto le 10 unità. Si tratta di classi che accolgono alunni dei vari anni di corso con età variabile dai 6 agli 11 anni. Non il massimo dal punto di vista dell'organizzazione didattica e dell'apprendimento. Un numero giustificabile nell'Italia del dopoguerra, molto meno nel ventunesimo secolo.

Nell'ultimo decennio la contrazione del numero di punti di erogazione del servizio (plessi scolastici) è stata nella scuola primaria di poco superiore alle 600 unità, per una percentuale di circa lo 0,3% del totale dei plessi funzionanti, che nel 2007-2008 si sono ridotti a circa 16 mila.

In generale, comunque, la contrazione del numero dei punti di erogazione del servizio nella scuola primaria-elementare è avvenuta prevalentemente per via naturale, senza un progetto di razionalizzazione del servizio sul territorio.

A differenza, infatti, di quanto si decise all'inizio degli anni '60 per l'istituzione della scuola media obbligatoria, la scuola elementare si è costituita ed è sopravvissuta sul territorio senza riferirsi a parametri predeterminati o a standard di riferimento.

La legge 1852/1962, istitutiva della scuola media, individuò, invece, da subito alcuni standard di riferimento, vincolanti per la costituzione del nuovo servizio scolastico, finalizzato ad innalzare l'obbligo in ossequio al dettato costituzionale.

Le scuole medie, infatti, potevano essere istituite solamente in Comuni con popolazione superiore ai 3 mila abitanti e con classi che non dovevano superare i 25 alunni. Si trattava di standard ben definiti, se pur attenuati da talune deroghe, quali ad esempio quella relativa alla possibilità di autorizzare corsi distaccati in frazioni dello stesso Comune o di Comuni vicini.

Sotto il profilo della costituzione del servizio scolastico sul territorio, i due settori dell'obbligo si sono dunque differenziati strutturalmente per quanto riguardava standard di riferimento: un'offerta "naturale" di servizio come diretta risposta alla presenza di alunni (scuola elementare) e una offerta programmata di servizio secondo parametri demografici e organizzativi predefiniti (scuola media).

La differenza costitutiva dei due settori si evidenzia concretamente nel confronto di alcuni indicatori di struttura.

Plessi e scuole (medie) a confronto

Attualmente i punti erogazione del servizio di scuola primaria (plessi) sono 16.117 ed ospitano 2.579.938 alunni; quelli di scuola secondaria di I grado (scuole) sono 7.155 ed ospitano 1.625.651 mila alunni. Dovrebbero essere teoricamente di quantità uguali, visto che servono in successione la medesima popolazione scolastica, pur essendo "contenitori" di dimensioni diverse, perché le scuole primarie accolgono cinque anni di scolarizzazione.

Si coglie immediatamente il divario eccessivo, sotto l'aspetto quantitativo, tra i due settori, con le primarie che sono più del doppio delle medie (che non è detto che siano costituite con criteri così restrittivi, se si considera che resistono ancora quasi 1000 scuole medie con meno di 50 alunni).

Il caso della provincia di Torino è emblematico.

La provincia torinese ha più di 300 comuni sul suo territorio: in 259 comuni vi è la scuola primaria (78 addirittura con un solo plesso scolastico con meno di 50 alunni), ma soltanto in 132 (poco più della metà) vi è la scuola secondaria di I grado. Per questo ultimo settore scolastico i comuni hanno dovuto, infatti, razionalizzare il servizio, riunendo alunni di più comuni su un'unica sede, ma non hanno proceduto analogamente per la scuola primaria-elementare.

Se si volesse fare una semplificazione numerica tenendo conto della diversa durata, assumendo a riferimento il numero di scuole medie strutturate su tre anni e simulando la corrispondenza su cinque anni, dovremmo avere in proporzione 11.925 plessi di scuola primaria rispetto agli attuali 16.117, con una riduzione di 4.192 unità, pari a oltre un quarto dell'attuale numero complessivo di punti di erogazione del servizio del settore. Va considerato che questa riparametrazione non può tener conto delle specifiche situazioni locali, ma pur trattandosi di una semplificazione è altamente indicativa nei suoi valori tendenziali.

I costi di un piccolo plesso scolastico

Se una piccola scuola elementare chiude, gli alunni ci perdono o ci guadagnano?

L'ultima parola resta ai pedagogisti, ma non vi è dubbio che, a parte il "lusso" di un esiguo numero di alunni per classe che facilita indubbiamente interventi individualizzati dell'insegnante, ci sono anche ricadute negative legate alle piccolissime realtà (isolamento culturale, povertà di stimoli e di relazioni sociali, discontinuità didattica per ricambio dei docenti).

Se una piccola scuola elementare chiude, lo Stato quanto risparmia?

Considerando che mediamente una piccola scuola strutturata su 3 classi si avvale di 4-5 insegnanti e di una unità di personale ausiliario, si può stimare che per il solo personale statale i costi per stipendi e accessori, oneri riflessi compresi, si aggirino mediamente intorno ai 180-200 mila euro all'anno, con un costo medio per alunno intorno ai 7 mila euro all'anno. Se la scuola, come a volte capita, è organizzata a tempo pieno il costo pro capite sale a 9,5 mila euro l'anno. Circa il doppio di una scuola standard con 20 alunni per classe.

La chiusura di 4 mila piccole scuole, con o senza pluriclassi, considerando che gli alunni verrebbero in gran parte riassorbiti in classi già esistenti, potrebbe comportare alla Stato per il solo costo del personale un risparmio superiore a 700 milioni.

La competenza dei Comuni

Il decreto legislativo n. 112/1998, all'art. 139, assegna ai Comuni la competenza per la l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole. Come si è visto, però, nel corso dell'ultimo decennio, da quando cioè è entrata in vigore questa competenza primaria, vi è stata una riduzione pressoché simbolica del numero dei plessi funzionanti, nonostante l'oggettiva situazione di un eccesso di punti di erogazione del servizio.

Si può ritenere che le Amministrazioni comunali, al di là di rare eccezioni, preferiscano - a volte anche per motivi meramente campanilistici - mantenere lo stato esistente, in assenza di vincoli normativi e di eventuali misure di sostegno da parte dello Stato, considerato che l'onere prevalente di gestione anche delle piccole scuole è quello del personale, tutto dipendente statale. Dal 2000, infatti, anche il personale ausiliario, per decenni dipendente comunale, è passato alle dipendenze dello Stato.

Da un punto di vista strettamente economico i Comuni, soprattutto i piccoli Comuni, sono praticamente indifferenti all'onere finanziario di gestione delle scuole che è in prevalenza a carico dello Stato.

I soli oneri di competenza sono infatti quelli che attengono alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, di cui i Comuni sono normalmente proprietari, e ai servizi di riscaldamento, luce e acqua.

Solamente una norma legislativa – meglio se preventivamente condivisa – può indurre i Comuni a programmare più razionalmente i servizi scolastici sul territorio, secondo piani di intervento graduale che prevedano eventualmente anche accordi tra Comuni ed eventuale sostegno statale per l'approntamento e/o potenziamento di misure di sostegno (es. trasporti, provvidenza edilizie, ecc.).

I risparmi per le spese di funzionamento e per l'alienazione degli immobili di proprietà potrebbero consentire di far ampiamente fronte al potenziamento dei servizi di trasporto degli alunni, eventualmente in forme consorziate tra comuni.

Una miriade di microscuole: piccole scuole dai grandi costi

Indipendentemente dal rapporto tra plessi di scuola elementare e media, un altro discorso – che però quanto a risultati si sovrappone al precedente – va fatto riguardo ai plessi che ospitano un numero molto ridotto di studenti.

In Italia vi sono 10.912 istituzioni scolastiche statali, a cui fanno capo 41.879 scuole (o plessi, cioè punti fisici di erogazione del servizio). Di queste ben 9.892 (il 24%) hanno meno di 50 alunni.

Altre 10.802 scuole hanno un numero di alunni tra le 50 e le 100 unità.

Si tratta, quindi, di 20.694 scuole (pari al 49% del totale) con meno di 100 studenti, una parte delle quali potrebbero essere ragionevolmente chiuse con accorpamento ad altre scuole vicine.

Se da questo universo si escludono le scuole dell'infanzia, che proprio per la loro natura costitutiva possono essere di ridotte dimensioni, restano poco più di 10 mila sedi scolastiche (plessi, scuole, sedi distaccate, ecc.), dalla primaria agli istituti superiori, di ridottissime dimensioni.

Scuole (plessi) con meno di 50 alunni - a.s. 2007/2008

regione	infanzia	primaria	secondaria di primo grado	secondaria di secondo grado	Totale
Abruzzo	313	145	56	7	521
Basilicata	138	71	53	15	277
Calabria	702	373	128	34	1.237
Campania	677	248	108	28	1.061
Emilia Romagna	246	101	39	55	441
Friuli	155	66	14	14	249
Lazio	395	141	60	42	638
Liguria	130	95	21	16	262
Lombardia	367	198	44	56	665
Marche	218	71	34	18	341
Molise	100	78	46	8	232
Piemonte	500	344	40	38	922
Puglia	195	43	27	61	326
Sardegna	277	132	117	34	560
Sicilia	659	253	74	26	1.012
Toscana	309	111	57	41	518
Umbria	169	55	27	30	281
Veneto	185	102	25	37	349
Total	5.735	2.627	970	560	9.892

						esclusa infanzia	
Nord Ovest	997	637	105	110	1.849	18,7%	852 20,5%
Nord Est	586	269	78	106	1.039	10,5%	453 10,9%
Centro	1.091	378	178	131	1.778	18,0%	687 16,5%
Sud	2.125	958	418	153	3.654	36,9%	1.529 36,8%
Isole	936	385	191	60	1.572	15,9%	636 15,3%
Totale	5.735	2.627	970	560	9.892	100,0%	4.157 100,0%

Più esattamente, sotto le 50 unità, vi sono 2.627 scuole primarie, 970 scuole secondarie di I grado e 560 scuole secondarie superiori, per un totale che supera le 4.150 unità. Ci sono tantissimi Comuni con un numero di alunni per municipalità inferiore a 10. Si può dire che nel Belpaese ogni campanile ha la sua scuola. Con quali costi? E se li può permettere?

Teniamo presente che una scuola elementare standard con un corso a tempo normale e 100 alunni (20 alunni per le cinque classi) dispone di una media di 7,5 docenti e un collaboratore scolastico (o bidello), con un costo unitario annuo per alunno di 3.305 euro (tenendo conto del solo costo del personale). Nel caso del tempo pieno i docenti diventano 10 e il costo unitario per alunno sale a 4.180 euro.

Ebbene nel caso delle "microscuole" il costo unitario per alunno si impenna, spesso diventando più del doppio.

Laddove si tratta di Comuni montani, o con distanze o percorrenze considerevoli verso il Comune più vicino, il sacrificio finanziario è motivato, ma non sempre è così.

A **Breme**, per esempio, in provincia di Pavia, 101 metri di altitudine alla confluenza di Po e Sesia, c'è un plesso scolastico cui si sono iscritti quest'anno 11 alunni. Questa scuola, primaria, richiama su di sé 4 maestri: i due maestri modulari, più i 2 specialisti rispettivamente di lingua straniera e religione. A loro, va aggiunto un collaboratore scolastico. Costo unitario per alunno (ricordiamolo: include il solo costo del personale): 8.000 euro, contro i 3.305 euro di una scuola standard con 100 alunni.

Attorno a Breme, si dispongono tre Comuni più grandi (Candia Lomellina, Sartirana Lomellina, Valle Lomellina), ognuno dei quali con una scuola primaria come quella di Breme. I tre Comuni distano da Breme rispettivamente 7, 4 e 4,5 chilometri, con tempi di percorrenza (dati cartografici alla mano) variabili dai 4 ai 7 minuti.

Inverso Pinasca, in provincia di Torino, invece è un Comune a 550 metri sul livello del mare, e di alunni iscritti alla primaria ne ha 13. La (micro) scuola ha 5 insegnanti (due modulari, due di lingue e uno di religione) e un collaboratore scolastico. La specificità di Inverso Pinasca è che ha ben cinque Comuni dotati di scuola primaria nel raggio di 7 chilometri, il più vicino dei quali è Pinasca, da cui dista 2,5 chilometri, percorribili in 4 minuti.

Lavenone è un Comune in provincia di Brescia, alto 385 metri s. l. m

I bambini iscritti alla primaria qui sono 16, e sono stati divisi in due classi. Per questa ragione, sono necessari tre insegnanti modulari a tempo pieno, cui si aggiungono un maestro frazionista di religione, e un collaboratore scolastico. Non lontano da Lavenone, si situano i Comuni di Idro e di Vestone, entrambi distanti 5 chilometri e raggiungibili in 7 minuti.

Lenna è un Comune bergamasco, alto 465 metri s. l. m., e ha una scuola primaria (con annessa scuola dell'infanzia) con 18 bambini, divisi in due pluriclassi. Per svolgere l'attività di insegnamento, la scuola si avvale, oltre che di un collaboratore scolastico, di sei maestri: i due modulari, due specialisti di inglese e religione, un insegnante di sostegno a 18 ore, e un ultimo insegnante detto perequativo, che fa 12 ore per garantire il tempo pieno. Lenna è molto vicino a Piazza Brembana, da cui dista un chilometro e seicento metri, percorribili in 3 minuti.

Nel nord est, a **Pulfero**, in provincia di Udine (184 metri s. l. m.), i bambini iscritti alla scuola primaria (cui è annessa una scuola per l'infanzia) sono 15, sono inseriti in una pluriclasse e fanno il tempo pieno. Per questa ragione, occorrono due insegnanti full time (uno per la mattina e uno per il pomeriggio, che si alternano), cui si aggiungono un insegnante di inglese (3 ore a settimana) e uno di religione (1 ora e mezza a settimana). La condivisione del plesso con la scuola dell'infanzia fa sì che i collaboratori scolastici attribuiti alla scuola siano due, uno attivo la mattina, l'altro il pomeriggio.

Pulfero dista da San Pietro al Natisone (Comune dotato di scuola primaria) 5,5 chilometri, percorribili in 7 minuti.

Marano Equo è un Comune in Provincia di Roma, situato a 465 metri s. l. m.

Il Comune laziale ha una scuola primaria di 23 alunni, dove prestano servizio 5 maestri, i due insegnanti modulari, un terzo insegnante che viene due volte alla settimana, i due specialisti di lingua straniera e religione, e un collaboratore scolastico.

I maranesi hanno per vicino un altro Comune che ha una scuola primaria più grande, Agosta, distante 4,5 chilometri percorribili in 6 minuti, oltre ad Anticoli Corrado, Arsoli e Roviano, distanti rispettivamente 10 chilometri (13 minuti di percorrenza), 7 chilometri (9 minuti) e 7,5 chilometri (10 minuti).

Ginestra degli Schiavoni è un Comune in provincia di Benevento, a 540 metri s. l. m.

Il Comune campano ha una scuola primaria, cui sono iscritti quest'anno 12 bambini e a cui è annessa una sezione dell'infanzia con 9 bambini.

Gli alunni della primaria, facendo il tempo pieno, hanno due maestri full time per loro, uno per la mattina e uno per il pomeriggio, cui si aggiungono l'insegnante di religione, e due collaboratori scolastici, che si rendono necessari per coprire l'estensione di orario e l'annessa sezione per l'infanzia. La scuola primaria più vicina, i bambini sanniti ce l'hanno a Castelfranco in Miscano, Comune limitrofo e distante 6,5 chilometri, percorribili in 11 minuti.

Aidomaggiore è un Comune sardo, che si trova a 250 metri s. l. m., in provincia di Oristano. La locale scuola primaria soddisfa le esigenze formative di 14 alunni, che sono stati divisi in 2 pluriclassi.

Gli insegnanti full time che lavorano con questi bambini sono quindi i tipici tre maestri del modulo, cui si aggiungono lo specialista di lingua inglese (per 5 ore la settimana) e quello di religione. Nella scuola lavora un collaboratore scolastico.

I Comuni dotati di scuola primaria più vicini ad Aidomaggiore sono Borore (7,5 chilometri percorribili in 9 minuti), Sedilo (9 chilometri percorribili in 11 minuti), Ghizarla (10 chilometri in 12 minuti) e Norbello (8 chilometri in 12 minuti).

Le scuole (escluse quelle dell'infanzia) con meno di 50 alunni si trovano prevalentemente al Sud e nelle Isole (2.165 piccole scuole dei tre diversi ordini, pari al 52%) dove, forse a causa della denatalità in atto da quasi un decennio, si sono spopolate molte scuole che, comunque, continuano a funzionare.

Scuole (plessi) con numerosità tra 50 e 100 alunni - a.s. 2007/2008

regione	infanzia	primaria	secondaria di primo grado	secondaria di secondo grado	Totale
Abruzzo	152	135	59	17	363
Basilicata	70	62	31	9	172
Calabria	216	307	110	55	688
Campania	520	429	131	48	1.128
Emilia Romagna	299	197	67	53	616
Friuli	121	117	32	19	289
Lazio	366	249	66	57	738
Liguria	114	125	27	17	283
Lombardia	451	485	162	49	1.147
Marche	177	135	52	20	384
Molise	21	35	23	10	89
Piemonte	332	401	118	28	879
Puglia	444	75	45	82	646
Sardegna	195	154	89	43	481
Sicilia	569	313	85	61	1.028
Toscana	394	266	67	52	779
Umbria	119	100	18	15	252
Veneto	234	440	114	52	840
Total	4.794	4.025	1.296	687	10.802

	infanzia	primaria	secondaria di primo grado	secondaria di secondo grado	Totale	esclusa infanzia		
Nord Ovest	897	1.011	307	94	2.309	21,4%	1.412	23,5%
Nord Est	654	754	213	124	1.745	16,2%	1.091	18,2%
Centro	1.056	750	203	144	2.153	19,9%	1.097	18,3%
Sud	1.423	1.043	399	221	3.086	28,6%	1.663	27,7%
Isole	764	467	174	104	1.509	14,0%	745	12,4%
Totale	4.794	4.025	1.296	687	10.802	100,0%	6.008	100,0%

Sotto i 100 alunni e con un minimo di 50 vi sono 6.008 piccole scuole (escluso il settore dell'infanzia): 4.025 della primaria, 1.296 della secondaria di I grado e 687 di istituti superiori. Anche in questo caso – e forse per le stesse cause prima rilevate – il Sud e le Isole hanno in assoluto il maggior numero di piccole scuole (2.408, pari al 40% del totale) seguito però molto da vicino dal Nord Ovest (1.412).

La Campania, tra scuole sotto i 50 alunni e scuole sotto i 100, ha il numero più elevato di piccole scuole nei tre settori scolastici interessati (2.189), seguita dalla Sicilia (2.040) e dalla Calabria (1.925).

Il basso rapporto alunni/docenti di queste migliaia di piccole scuole determina un costo notevole per il mantenimento di queste strutture sottodimensionate.

Le piccole scuole primarie

La scuola primaria detiene in assoluto il primato delle piccole scuole (2.627 sotto i 50 alunni e 4.025 sotto i 100) per un totale 8.652 unità sparse nei territori provinciali, nei piccoli centri, nelle periferie, in campagna, in montagna).

La Calabria e il Piemonte hanno il maggior numero di scuole primarie sotto i 50 alunni, rispettivamente con 373 e 344 plessi ciascuna. Da notare che in Piemonte 180 di quei 344 plessi rappresentano l'unica scuola in altrettanti piccoli Comuni piemontesi (non solo di montagna).

Vi sono poi regioni che hanno ciascuna più di 400 plessi di scuola primaria con un numero di alunni tra i 50 e i 100: la Lombardia con 485, il Veneto con 440, la Campania con 429 e il Piemonte con 401. In assoluto sono le regioni del Sud nel loro insieme ad avere complessivamente il maggior numero di scuole elementari con un massimo di 100 alunni: 2001, pari al 30% del totale.

La Puglia, con 43 plessi, ha il minor numero di scuole elementari sotto i 50 alunni.

È bene ricordare che nella scuola primaria il decreto ministeriale 331/1998 fissa in 10 alunni il numero minimo per formare una classe e in non più di 12 il numero per formare una pluriclasse.

Il numero massimo di alunni per classe è 25.

Lo stesso decreto non consente che possano funzionare nei centri urbani a più alta densità scuole primarie con un solo corso (cinque classi dalla prima alla quinta). Eppure a Roma, per esempio, questi mini plessi esistono e dovrebbero essere accorpati ad altre scuole...

Il primo gruppo di plessi con meno di 50 alunni dovrebbero essere, quindi, tutti con almeno una pluriclasse, mentre quelli sotto i 100 alunni dovrebbero avere una media di alunni per classe intorno alle 15 unità.

C) TEMPO PROLUNGATO: IN COSTANTE CALO LA DOMANDA DELLE FAMIGLIE

Da alcuni anni, quando si parla di tempo pieno della scuola elementare si tende ad associarlo al tempo prolungato della scuola media: un accostamento, quanto meno, improprio.

Le prese di posizione in difesa del tempo pieno vengono estese semplicisticamente anche al tempo prolungato, come se entrambi avessero la medesima funzione sociale: una forzatura ideologica.

Il tempo pieno della scuola elementare ha la sua forza nella domanda delle famiglie, ogni anno in aumento; il tempo prolungato della scuola media si basa sull'offerta della scuola, mentre ogni anno la domanda delle famiglie diminuisce.

Se si guarda alla percentuale di alunni che, in ogni anno di corso, si avvalgono del tempo pieno nell'elementare, si può rilevare che tende ad aumentare dal quinto al primo anno con un tasso medio annuo di 0,4 punti in percentuale (25,2% di alunni a tempo pieno nelle quinte, 26,8% nelle prime).

Nel tempo prolungato della scuola media, invece, la percentuale decresce di mezzo punto all'anno (in terza il 27%, in prima il 25,9%).

Rispetto allo scorso anno la popolazione scolastica iscritta al primo anno di scuola media è aumentata di 9.665 unità, ma, nonostante l'aumento complessivo, gli iscritti al tempo prolungato sono diminuiti di quasi 4 mila unità. Le famiglie hanno preferito il tempo normale.

Nelle scuole medie che organizzano corsi sia a tempo normale che a tempo prolungato, quasi sempre le classi del normale raggiungono e superano i limiti massimi di alunni ammissibili, mentre quelle a tempo prolungato faticano a raggiungere il limite minimo per esistere.

Questo segnale di domanda debole è confermato dal dato della media di alunni per classe: nelle classi a tempo normale il rapporto è di 21,4 alunni per classe, in quelle a tempo prolungato è di 19,9, esattamente un punto e mezzo in meno.

Nel mercato, quando un prodotto "tira", la domanda è più forte dell'offerta; nella scuola elementare, dove il tempo pieno "tira" la percentuale della domanda (alunni iscritti) è del 25,2%, mentre la percentuale dell'offerta (classi a tempo pieno) è solamente del 23,9%.

Per il tempo prolungato è l'opposto: domanda (iscritti) al 26,6%, offerta (classi) al 28,1%.

Ci troviamo di fronte, insomma, ad una di quelle situazioni in cui il servizio offerto, anziché all'utenza, serve a mantenere l'occupazione degli addetti.

Quella strana non corrispondenza tra tempo pieno e tempo prolungato

Tempo pieno e tempo prolungato dovrebbero essere accomunati dalla medesima funzione sociale. Dovrebbero. Ma, se si corre su e giù per la penisola per cercarne la corrispondenza (uno in continuazione dell'altro), raramente si trova questa linea di continuità.

Se può essere plausibile che dove c'è il tempo pieno di scuola elementare non sempre vi sia in sequenza il tempo prolungato di scuola media, per una serie di ragioni oggettive, non altrettanto è giustificabile che vi sia un diffuso tempo prolungato in luoghi dove nemmeno sanno cosa sia il tempo pieno dell'elementare. Come si può parlare di risposta sociale del tempo prolungato in località dove non si è nemmeno tentato di organizzare il tempo pieno per i più piccoli?

È evidente che il servizio, principalmente voluto per assicurare livelli occupazionali dei docenti, si è mantenuto nel tempo come offerta più subita che richiesta dalle famiglie.

A livello nazionale vi è il 28,1% di classi a tempo prolungato e il 24,4% a tempo pieno, una differenza contenuta di 3,7 punti a favore del primo. Ma sul territorio le cose cambiano.

In Basilicata la differenza è di ben 22,7 punti (prevale ovviamente il tempo prolungato); in Calabria di 25,9; nel Molise di 28,5 (il tempo pieno è all'1,4% e il tempo prolungato al 29,9%); in Sardegna di 25,6; in Sicilia di 25,8; in Umbria del 18,3, seguite da altre regioni con sensibile divario tra l'offerta di tempo prolungato e offerta di tempo pieno.

Si può fare la verifica contraria. In Emilia Romagna le classi organizzate a tempo pieno sono il 40,9%, mentre quelle a tempo prolungato sono soltanto il 23,5%. Il Lazio ha un'offerta del 40,8% di classi a tempo pieno, ma precipita al 14,8% nell'offerta di classi a tempo prolungato.

Senza rientri pomeridiani che tempo prolungato è?

Oltre a non essere molto richiesto dalle famiglie, oltre a costituire di fatto un servizio che serve più ai docenti che agli alunni, il tempo prolungato è diventato in molte realtà qualcosa di diverso da quello atteso. È, infatti, poco più di un tempo normale, ma con un organico fortemente potenziato, mantenuto vivo, forse persino a dispetto delle sue affermate finalità didattiche e sociali.

Sono diversi i segni che confermano come sull'intero territorio nazionale il tempo prolungato abbia gradualmente cambiato fisionomia, conservando soltanto l'organico potenziato rispetto all'organico del tempo normale (3,5 cattedre in più per ogni corso intero).

Ad esempio, mentre dai dati ufficiali risultano 433 mila alunni di scuola media che frequentano classi a tempo prolungato, dalle rilevazioni integrative del Miur relative alle fasce orarie di frequenza, risultano soltanto 323 mila alunni in classi che hanno orari da tempo prolungato. I 110 mila alunni mancanti sono evidentemente in classi solo fittiziamente a tempo prolungato.

Si può stimare, quindi, che le classi a tempo prolungato "finto", sulla base di quei 110 mila alunni in meno, siano almeno 5.500, corrispondenti a circa 6.500 cattedre in più non giustificate. Anche il numero di fruitori di mensa fa emergere più di un dubbio sull'effettiva organizzazione di tempo prolungato con diversi rientri pomeridiani, lasciando supporre che vi siano numerose situazioni in cui il tempo prolungato si svolge solo al mattino.

Si può risparmiare sul tempo prolungato?

A differenza del tempo pieno della scuola primaria, per il quale, vista la crescente domanda di servizio, è opportuno investire in termini di potenziamento del numero delle classi, per il tempo prolungato occorre il coraggio di un ripensamento totale, perché, in tempi di pesanti ristrettezze, lo Stato non può concedersi un lusso del genere.

Limitando l'intervento alle 6.500 cattedre in più per un tempo prolungato che non c'è, si avrebbe un risparmio immediato per il 2009-2010 di circa 240 milioni di euro, prima ancora di dare attuazione alla manovra finanziaria prevista dalla legge 133/08.

D) ASSEGNAZIONE DI ORGANICI DEL PERSONALE DOCENTE NEL I CICLO PER ASSICURARE IL SOLO ORARIO OBBLIGATORIO DELLE LEZIONI

E se bastasse l'orario obbligatorio delle lezioni?

Il decreto legislativo 59/2004, agli articoli 7 e 10, quantifica il monte ore annuo di lezione:

“L'orario annuale delle lezioni nella scuola primaria, comprensivo della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome e all'insegnamento della religione cattolica ... è di 891 ore o di 957 (scuola secondaria I grado). (comma 1)

Le istituzioni scolastiche ... organizzano... attività e insegnamenti ... per ulteriori 99 ore annue (primaria) o 132 (secondaria I grado), la cui scelta è facoltativa e opzionale per gli allievi” (comma 2).

Su base settimanale gli orari sono per la primaria di 27+3; per la secondaria di I grado di 29+4.

In questi anni il ministero ha assicurato l'organico docenti per l'orario obbligatorio del comma 1 e, nei limiti consentiti dalle disponibilità, parzialmente anche quello del comma 2 per l'orario aggiuntivo necessario a garantire attività e insegnamenti facoltativi e opzionali (teatro, educazione ambientale, laboratori, etc).

Per via amministrativa, dunque, lo stesso Ministero, se si decidesse di proseguire in una politica di contenimento della spesa, potrebbe assegnare per il 2009-2010, in attesa della revisione degli ordinamenti conseguenti alla manovra finanziaria, soltanto l'organico di docenti necessario per lo svolgimento delle lezioni obbligatorie, salvaguardando ovviamente il tempo pieno e il tempo prolungato che meritano un trattamento a parte.

La riduzione di orario non avrebbe effetti sulla consistenza delle classi, ma solamente sulla durata della docenza, determinando quindi una riduzione di personale.

Attualmente i posti di docente di scuola primaria su tempo normale, con esclusione dei docenti di sostegno, di L2 e di religione sono circa 150 mila. I posti di docente di scuola secondaria di I grado, con esclusione dei docenti di sostegno e di religione, sono circa 110 mila.

Nell'uno e nell'altro caso assicurano, oggi, la copertura delle lezioni obbligatorie e buona parte dell'orario aggiuntivo per attività e insegnamenti facoltativi e opzionali.

Il risparmio per assicurare soltanto le lezioni obbligatorie

Per quanto riguarda la scuola primaria, la riduzione dalle attuali 30 (27+3) ore settimanali a 27 ore obbligatorie comporterebbe un minor fabbisogno di docenti pari a circa 15 mila unità.

Per la scuola secondaria di I grado, la riduzione dalle attuali 33 (29+4 al massimo) ore settimanali a 29 ore obbligatorie comporterebbe un minor fabbisogno di docenti pari a circa 7 mila unità.

Se si decidesse tale riduzione di orario (e di organico) senza gradualità nel tempo, già per il 2009-2010, si potrebbero determinare consistenti economie, prima ancora di dare attuazione alla nuova normativa prevista dalla manovra finanziaria.

Per i 15 mila posti in meno nella scuola primaria si avrebbe un risparmio di oltre 500 milioni, comprensivi dei costi per gli oneri riflessi a carico dello Stato.

Per le 7 mila cattedre in meno nella secondaria di I grado si avrebbe un risparmio di 260 milioni, comprensivi dei costi per gli oneri riflessi a carico dello Stato.

Una economia complessiva a normativa legislativa invariata e a strutture/classi confermate che potrebbe incontrare il favore delle famiglie (non dei sindacati), le quali – ci riferiamo alla scuola primaria – se hanno esigenze di tempo scuola maggiore possono fare ricorso al tempo pieno (da confermare e potenziare utilizzando eventualmente parte delle economie sopra rilevate).

E) NELLE SUPERIORI LE PRIME CLASSI SI FORMANO SULLA BASE DEGLI ISCRITTI

In attesa che l'applicazione effettiva della manovra finanziaria consenta anche interventi significativi per la scuola secondaria superiore, a cominciare dalla riduzione consistente dell'orario settimanale di lezione (con conseguente riduzione del fabbisogno di docenti), vi sono alcuni interventi a normativa vigente capaci di determinare economie già dal 2009-10.

Ad esempio, la norma prevista dalla legge finanziaria 2008, al comma 418, lettera b, dispone che *“il numero delle classi prime e di quelle iniziali di ciclo dell'istruzione secondaria di secondo grado si determina tenendo conto del numero complessivo degli alunni iscritti, indipendentemente dai diversi indirizzi, corsi di studio e sperimentazioni passate ad ordinamento. Negli istituti in cui sono presenti ordini o sezioni di diverso tipo, le classi prime si determinano separatamente per ogni ordine e tipo di sezione”*.

Già nelle scuole del primo ciclo si formano le classi in base al numero degli iscritti, anziché tenendo conto delle scelte delle famiglie (per il tempo pieno/prolungato). Anche la scuola secondaria superiore si dovrà adattare a tale principio, in attesa che la sua riforma porti al superamento della situazione attuale della incredibile quantità di indirizzi e semplifichi il tutto.

La relazione tecnica alla finanziaria ha previsto che si economizzino più di 56 milioni annui per l'attuazione di tale norma, in quanto la sua applicazione comporta la riduzione di poco più di 1800 posti di docente. Si tratta di accertare, innanzitutto, se la norma ha già trovato applicazione e, comunque, di aggiornarne l'importo delle economie a seguito degli incrementi stipendiali determinati dal contratto scuola sottoscritto successivamente all'approvazione della legge finanziaria. Il nuovo importo delle economie dovrebbe essere, pertanto, di circa 60 milioni annui.

F) SUPERIORI: CIRCA 7 MILIONI DI ORE PAGATE E NON LAVORATE OGNI ANNO

Possono essere stimate in 6-7 milioni all'anno le ore di lavoro non prestate dai docenti della secondaria superiore, e regolarmente pagate dallo Stato, per un importo virtuale di oltre 200 milioni di euro all'anno.

Lo "sconto" di orario è legato alla riduzione della durata delle lezioni dipendente da "cause di forza maggiore" (mancanza di trasporti, mense ecc.), avallata da una norma contrattuale (l'art. 28 comma 8 del CCNL 2006-2009 che richiama una circolare del 1979). La riduzione di orario delle lezioni per gli alunni non comporta infatti obbligo di recupero per i docenti.

Il fatto è che, soprattutto per gli istituti con orari di 34-36 e più ore settimanali, i rientri pomeridiani laddove non vi siano servizi di mensa e di trasporto non sono quasi mai possibili, e pertanto, per "cause di forza maggiore", l'orario viene ridotto, con "sconti" di 10 minuti all'ora fino a comprimere le 36 e più ore di lezione nell'arco della mattina.

Di conseguenza, si può stimare che dei 224 mila docenti di istituti secondari di II grado (soprattutto di istituti d'arte, tecnici e professionali), almeno 100 mila fruiscono del non recupero. Per una media di 2 ore a settimana, pari quindi a 60-70 ore all'anno normalmente retribuite, il benefit può essere stimato in un monte annuo complessivo di 6-7 milioni di ore "scontate".

Applicando un costo medio all'ora di circa 35 euro per un docente della secondaria superiore (anzianità media 15 anni, comprensivo di oneri riflessi a carico dello Stato), se ne ricava un importo virtuale compreso tra i 210 e i 245 milioni di euro. Per ore non prestate, ma regolarmente retribuite.

L'eventuale restituzione delle ore non lavorate potrebbe contribuire a risolvere a costo zero una parte della delicata questione dei corsi di recupero.

Infatti da quest'anno, per effetto del recupero dei debiti, gli istituti hanno dovuto organizzare corsi per gli alunni, chiedendo agli insegnanti prestazioni aggiuntive pagate 50 euro all'ora, secondo tabella contrattuale.

Se soltanto un terzo di quelle ore già pagate e non recuperate venisse messo a disposizione dei corsi di recupero, si potrebbero economizzare circa 100 milioni di euro dei 254 milioni finanziati complessivamente per tali interventi.

Editoriale Tuttoscuola S.r.l.
Via della Scrofa, 39 - 00186 Roma
Tel. 06 68307851 - Fax 06 68802728
www.tuttoscuola.com - redazione@tuttoscuola.com