

PIANO PROGRAMMATICO

NOTA INTRODUTTIVA

In assolvimento dello specifico mandato conferito dal Parlamento con il comma 3 dell'art. 64 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge 133/2008 ⁽¹⁾, il MIUR, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha predisposto lo Schema di Piano programmatico di interventi "... volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza del sistema scolastico".

Anche se il testo di cui siamo al momento in possesso è da ritenersi ancora ufficioso dato che, per espressa disposizione del Legislatore, su di esso deve essere "sentita" la Conferenza Unificata Stato-Regioni e acquisito il parere delle Commissioni Parlamentari competenti "per materia" (Istruzione) e "per le conseguenze di carattere finanziario" (Bilancio), abbiamo ritenuto opportuno favorirne la diffusione nelle scuole e tra il personale ai fini della diretta conoscenza, al di là delle enfasi mediatiche e delle esternazioni politiche, delle effettive ricadute di natura organizzativa e didattica sulla vita e sull'attività della scuola.

Il Documento, ancorché suscettibile di integrazioni all'esito dei "passaggi" sopra richiamati che, a nostro avviso, molto verosimilmente, non ne intaccheranno il contenuto sostanziale, traccia i sentieri percorribili, delinea le strategie di intervento e puntualizza gli obiettivi attesi di una "manovra" dalla quale, sia in termini di riorganizzazione complessiva del sistema scolastico sia in termini di contenimento della spesa, debbono scaturire per il bilancio dello Stato, come espressamente sancito dal comma 6 del richiamato articolo 64, "... economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, a 1650 milioni di euro per l'anno 2010, a 2538 milioni di euro per l'anno 2011 e a 3188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012".

Dal punto di vista tecnico-giuridico il Piano non ha ancora natura ordinamentale; per la sua attuazione, infatti, il successivo comma 4 ⁽¹⁾ stabilisce puntualmente strumenti, procedure e criteri operativi. In altri termini, il suddetto comma configura una vera e propria "delega" legislativa in quanto affida al Governo, su proposta del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, sempre di concerto con

¹ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, coordinato con la legge di conv. 6 agosto 2008, n. 133: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (G.U. 21.8.2008, n. 195 - SO n. 196). Vedi l'articolo 64 e il comma 4 nelle pagine 19-22.

il Ministro dell'Economia e delle Finanze e sentita la Conferenza Unificata Stato-Regioni, l'adozione "... entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente decreto" (cioè entro il 25 giugno 2009) uno o più Regolamenti (il cui iter procedurale è stabilito dall'art. 17, comma 2, della Legge n. 400/88) ⁽²⁾ attraverso i quali procedere, "... anche modificando le disposizioni legislative vigenti", alla "... revisione dall'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico... omissis"

Siamo, di fatto, in presenza di una norma di delegificazione che consente al Governo e all'Amministrazione di procedere alla pressoché totale riorganizzazione del sistema-scuola (classi di concorso, curricoli, formazione delle classi, organizzazione didattica della scuola primaria- integrata dal ripristino del maestro unico disposto dal D.L.137/08 ⁽³⁾), organici, istruzione degli adulti e corsi serali, ridimensionamento della rete scolastica), senza pregressi vincoli legislativi e ordinamentali.

STRUTTURA E CONTENUTO DEL PIANO

Il Piano individua una sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti riferite a tre macro-aree:

- 1. Revisione degli ordinamenti scolastici*
- 2. Riorganizzazione della rete scolastica, ivi compresi i centri territoriali per l'educazione degli adulti e i corsi serali*
- 3. Razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.*

Nella prima macro-area si procede ad interventi che mirano ad armonizzare e ricondurre in un quadro coerente le varie riforme ordinamentali succedutesi nel tempo, con particolare riferimento alla revisione dei curricoli (Piani di studio/Indicazioni Nazionali) e ai quadri orari di funzionamento della scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado, dei licei e degli istituti tecnici e professionali, questi ultimi da "riorganizzare e potenziare" secondo le prescrizioni dell'art. 13 della Legge 40/2007.

Il paragrafo concernente la riorganizzazione della rete scolastica si apre con la denuncia di una diffusa situazione di illegittimità di istituzioni scolastiche rispetto ai

² Legge 23.08.1988, n. 400: Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Stralcio. Art. 17 - Regolamenti

(...)

co. II. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

³ Pubblicato nel numero 1 del 1°/15 settembre 2008 di questa stessa Rivista.

parametri di dimensionamento fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 233/1998 (500/900 alunni) e rispetto alle stesse deroghe (300/500 alunni) eccezionalmente previste per le scuole situate in zone montane e nelle piccole isole e per gli istituti “comprensivi” del primo ciclo o “istituti superiori” del secondo ciclo.

Dalla ricognizione effettuata si stima che una buona percentuale di istituzioni scolastiche, compresa tra il minimo certo del 15% e il massimo probabile del 20% non sia legittimato a funzionare come istituzione autonoma.

Da ciò il proposito di precedere ad un nuovo dimensionamento attraverso la preliminare verifica delle scuole attualmente funzionanti pur al di sotto dei parametri stabiliti, a partire dai territori non ubicati nelle zone montane e nelle piccole isole non legittimate, pertanto, a fruire delle deroghe all’uopo previste.

Relativamente alla terza macro-area, al fine di eliminare “circoscritte, ma non poco onerose, nicchie di spreco e sottoutilizzo delle risorse stesse” si intende intervenire attraverso la verifica della corretta applicazione delle norme di ordinamento vigenti, nonché prevedendo, tra l’altro:

a) nuovi criteri e parametri di determinazione degli organici del personale (docente e ATA);

b) ridefinizione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi;

c) superamento delle attività di co-docenza e delle attività di compresenza tra docenti di teoria e insegnanti tecnico-pratici di laboratorio;

d) riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre di scuola secondaria di primo e secondo grado, nonché altri provvedimenti di razionalizzazione.

Il Piano, infine, riprendendo le Tabelle relative alla quantificazione della riduzione di spesa, allegate alla Relazione tecnica di accompagnamento del decreto-legge n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008, connessa all’obiettivo di incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/classe e di ridurre del 17% la consistenza del personale A.T.A., ne certifica le conseguenze in termini di riduzione di personale, nel triennio 2009/2011, ammontanti a 87.400 docenti e 44.500 A.T.A.

PIANO PROGRAMMATICO DEGLI INTERVENTI SULLA SCUOLA

di cui all'art. 64 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

PREMESSA

Il nostro sistema d'istruzione sta vivendo da anni una preoccupante crisi i cui effetti sono tra l'altro evidenziati da ricorrenti indagini nazionali ed internazionali: a fronte di una spesa per allievo superiore alla media OCSE, di un rapporto insegnanti studenti decisamente più alto rispetto alla media europea (9,2 insegnanti per cento studenti che raggiunge l'11,5 se si tiene conto degli insegnanti di sostegno, degli insegnanti che svolgono attività diverse dall'insegnamento e dagli insegnanti soprannumerari ecc.), si riscontrano consistenti divari tra gli esiti scolastici degli studenti italiani e quelli degli altri paesi OCSE e ritardi significativi nei livelli di conoscenza e di competenza relativi agli apprendimenti di base ed in particolare della matematica e della comprensione linguistica. A questo si aggiungono diffuse forme di disinteresse degli alunni verso la scuola, demotivazione e stanchezza del personale anche in assenza di incentivi e riconoscimenti del merito e un preoccupante clima di incertezza e di sfiducia.

Un bilancio deludente che pone una seria ipoteca sul futuro dei nostri giovani, chiamati a confrontarsi tra loro in un contesto internazionale globalizzato, dove la conoscenza è fattore prioritario di crescita personale e collettiva e l'investimento più produttivo è quello in capitale umano. È noto, infatti, che nella società in cui viviamo la "qualità" delle risorse umane costituisce un bene primario e strategico di straordinaria importanza per interpretare correttamente e governare l'innovazione e il cambiamento, per sostenere e orientare le vicende economiche, per essere competitivi, per dare solidità e stabilità alle istituzioni democratiche, per assicurare coesione sociale e promuovere la piena fruizione dei diritti di cittadinanza, per raggiungere livelli di benessere accettabili e duraturi.

Ma "qualità" delle risorse umane significa "qualità" dell'istruzione, centralità della scuola quale sede privilegiata di formazione integrale della persona, di crescita umana, civile e culturale delle giovani generazioni e fondamentale fattore di sviluppo della società nel suo complesso.

Nel nostro Paese, alle profonde trasformazioni intervenute nella vita individuale e negli assetti sociali, ai nuovi scenari disegnati dalla scienza e dalla tecnologia, alle nuove logiche della produzione e del mercato del lavoro non è corrisposta una politica dell'istruzione che realizzasse un disegno organico ed un intervento riformatore unitario e condiviso e, comunque, tale da adeguare alla mutevole realtà gli ordinamenti scolastici, i percorsi formativi, i modelli organizzativi e didattico-pedagogici, i profili professionali degli insegnanti, i sistemi di valutazione.

Le riforme e le innovazioni introdotte negli ultimi decenni hanno conosciuto vicende alterne e spesso tormentate, spinte in avanti, ritorni al passato e rifacimenti che ne hanno impedito la completa attuazione, generando confusione e sensibili ritardi nel processo di modernizzazione. Si rende perciò necessario un profondo e sereno ripensamento dell'impianto complessivo del nostro sistema scolastico, e l'avvio e la gestione di una fase di revisione, riordino ed "essenzializzazione" dell'intero quadro normativo, ordinamentale, organizzativo e operativo. Non tanto si tratta di aggiungere a quelle esistenti altre soluzioni innovative, ma di razionalizzare e semplificare l'esistente e rendere pienamente efficienti i servizi scolastici al fine di raggiungere risultati qualitativi migliori e di più alto profilo.

Il presente piano programmatico, elaborato in attuazione dell'art. 64, comma 3, del de-

creto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si fa interpretare di questa esigenza, individuando un quadro organico di interventi e misure volti a realizzare contestualmente sia il riassetto della spesa pubblica sia l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema.

Ai fini suddetti sono stati tenuti in debita evidenza gli elementi di successo degli apprendimenti evidenziati nel "Quaderno bianco sulla scuola", elaborato d'intesa tra il Ministero dell'Istruzione e quello dell'Economia e che si ritiene utile richiamare:

- percorsi formativi caratterizzati dalla chiarezza dei profili di uscita, dagli obiettivi e dai livelli di apprendimento per ogni ciclo di studi;

- essenzialità, coerenza e continuità dei contenuti dei curricula e dei piani di studio, nella prospettiva di un progressivo passaggio ad una didattica per competenze, i cui esiti vanno certificati con "strumenti" oggettivi;

- autonomia didattica e di ricerca delle scuole nell'organizzare le soluzioni più efficaci per raggiungere i livelli di apprendimento previsti e per superare i fenomeni di dispersione e di insuccesso scolastico;

- un sistema di monitoraggio e di valutazione che misuri conoscenze, competenze e abilità degli studenti nel tempo, offrendo elementi per una didattica più personalizzata e assicurando maggiore omogeneità degli esiti tra le diverse aree del Paese;

- forme integrative della retribuzione di base, legate al riconoscimento del merito, in un contesto di autonomia organizzativa, didattica e di ricerca, sia a livello di istituzione scolastica, sia di singolo docente.

In consonanza con gli obiettivi e le strategie utilizzati in ambito internazionale, per realizzare il successo scolastico, il piano intende coniugare il dato quantitativo relativo al migliore assetto delle classi e alla riduzione degli indirizzi e dei carichi orario di insegnamento con quelli della migliore qualità dei servizi scolastici e di un efficace dimensionamento del sistema e a un più produttivo impegno degli insegnanti.

Le soluzioni di carattere strutturale e le politiche del territorio per rivelarsi produttive di effetti e assicurare il successo scolastico debbono essere sostenute da un corretto e ben ponderato impiego delle risorse professionali della scuola, attraverso l'adozione di interventi e misure che, nel mentre eliminino sprechi e sottoutilizzo di mezzi, responsabilizzino e recuperino motivazioni, valorizzino il merito, coinvolgano e rendano partecipi nelle scelte, conferiscano maggior ruolo, diano un più avvertito senso di appartenenza.

Si rende pertanto necessario ed urgente procedere alla revisione degli ordinamenti scolastici, dei piani di studio e dei quadri orari, all'attivazione di politiche del territorio efficaci, alla definizione e al riordino del sistema di istruzione professionale corrispondente alle attese ed ai bisogni della collettività: il tutto all'insegna della "essenzialità" e della "continuità" e alla luce di quanto previsto dalle Indicazioni nazionali da ridefinire rapidamente, tenendo anche conto, per il primo ciclo, degli esiti delle sperimentazioni in atto.

Si ritiene poi preliminare rispetto alle altre azioni e non più rinviabile, una complessiva e incisiva revisione della rete scolastica e dell'offerta formativa sul territorio, che elimini nel triennio duplicazioni di indirizzi – spesso frutto della pura sedimentazione di innovazioni successive e della mancanza di proficui raccordi e interazioni tra i livelli istituzionali, i soggetti e gli organismi rappresentativi interessati – e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche secondo criteri di corretto dimensionamento, sulla base dei parametri previsti dal DPR 233/98 per l'attribuzione dell'autonomia. A tal fine occorre stabilire una forte interlocuzione con le Regioni e gli Enti locali, al fine di consentire agli stessi, anche con la collaborazione degli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali, scelte di politica scolastica più aderenti ai bisogni del territorio e meglio integrate con la formazione professionale, l'istruzione post-secondaria e l'istruzione per gli adulti.

Per poter raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione e di sviluppo previsti dal presente piano si richiede, inoltre, un forte impegno che porti ad un'intesa con la Conferenza unificata e crei le condizioni per una progressiva attuazione di quanto previsto dal novellato titolo V della Costituzione.

Gli interventi finalizzati al razionale ed efficace utilizzo delle risorse - che si inseriscono nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica che il Governo è chiamato inderogabilmente ad avviare - mirano ad incrementare di un punto il rapporto alunni/docenti e a ridurre del 17% la consistenza del personale ATA. Contrariamente a quanto avvenuto nel passato, mirano anche a realizzare il riordino complessivo del sistema, attraverso la valorizzazione dell'autonomia delle unità scolastiche, il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie locali, una nuova *governance* territoriale dell'istruzione/formazione e un più appropriato ed efficace utilizzo delle risorse.

Il 30% delle economie che saranno realizzate sarà destinato al merito e allo sviluppo professionale del personale della scuola, la cui partecipazione attiva e responsabile ai processi innovativi è indispensabile per il buon esito degli stessi.

I provvedimenti che si intende adottare si pongono, altresì, in una linea di continuità con le azioni poste in essere nel recente passato, previste dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, dal c.d. decreto mille proroghe, dalla normativa sull'obbligo di istruzione e dalla Legge 40/2007, relativa all'istruzione tecnico-professionale.

CRITERI DI PREDISPOSIZIONE E ATTUAZIONE DEL PIANO

Il citato articolo 64 individua una rete di collaborazioni interistituzionali per l'organizzazione del sistema scuola, in grado di assicurare trasparenza e qualità allo stesso e basata sull'impegno e sul lavoro comune del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle Regioni e delle Autonomie locali.

Il piano programmatico predisposto tenendo in debito conto, ai fini della puntuale realizzazione degli interventi, dell'importante ruolo della citata rete di collaborazioni, si ispira ai seguenti criteri e principi guida:

- la dimensione territoriale quale ambito di riferimento sia per l'esercizio delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione, anche in relazione alle attribuzioni delle Regioni in ordine all'allocazione delle risorse umane disponibili, sia per la definizione dell'offerta formativa e della rete territoriale di scuole, sia infine per la gestione del servizio scolastico, nel rispetto delle norme generali delle prestazioni e secondo criteri che assicurino uno sviluppo coerente ed omogeneo del sistema scolastico sul territorio nazionale;

- la trasparenza nelle scelte, con l'individuazione di parametri oggettivi, che consentano di valutare il percorso di riqualificazione della spesa e di progressivo riequilibrio territoriale nell'utilizzo delle risorse;

- l'integrazione delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, per il governo della flessibilità e la valorizzazione del livello territoriale nell'individuazione delle soluzioni organizzative più idonee a rispondere alle esigenze degli studenti e delle loro famiglie;

- l'ottimale dimensionamento delle scuole autonome e la funzionale previsione di una rete di punti di erogazione del servizio realmente rispondente ai bisogni dell'utenza che risiede in aree disagiate (insulari, collinari, montane, etc.);

- la sostenibilità per gli studenti del carico orario e della dimensione quantitativa dei piani di studio, opportunamente riducendo l'eccessiva espansione degli insegnamenti e gli assetti orari dilatati, che si traducono in un impegno dispersivo e poco produttivo, in parte responsabile degli insuccessi, del fenomeno della dispersione e dell'abbandono;

– il superamento della frammentazione e proliferazione degli indirizzi di studio, che disorienta l’utenza e determina un aumento ingiustificato di docenti, e spesso produce una modesta qualità dei risultati di apprendimento.

LE AREE DI INTERVENTO

Per ragioni sistematiche e chiarezza di quadro espositivo si strutturano e articolano gli interventi programmati con riferimento alle tre aree successivamente indicate, riconducibili alle fattispecie e tipologie previste dalla legge 133/2008.

Il presente documento programmatico individua una sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti secondo una logica unitaria, riferite alle seguenti macro aree:

1. Revisione degli ordinamenti scolastici;
2. Riorganizzazione della rete scolastica, ivi compresi i centri territoriali per l’educazione degli adulti e i corsi serali;
3. Razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE

Al fine di poter disporre di strumenti normativi che consentano di raggiungere l’obiettivo del contenimento, della razionalizzazione e della migliore qualificazione dei servizi scolastici entro i tempi utili per la gestione di tutte le operazioni concernenti l’a.s. 2009/10, si prevederà l’emanazione di uno o più Regolamenti, secondo la procedura di cui all’art. 64, comma 4, della legge 133/2008, recante i principi base, le modalità ed i tempi per la realizzazione delle azioni relative alle aree prima indicate, da declinare anche attraverso l’adozione di decreti ministeriali e interministeriali.

In particolare i citati Regolamenti disciplineranno la revisione dei curricoli del I e II ciclo e conterranno le indicazioni per l’adozione, entro il mese di dicembre, di una prima azione volta al dimensionamento e razionalizzazione della rete scolastica, da realizzare d’intesa con le Regioni, nonché i criteri e le misure da adottare per l’innalzamento del rapporto alunni docenti a modifica del D.M. 331/1998.

1. Revisione degli ordinamenti scolastici.

In questa area si rende necessaria l’attivazione di iniziative volte sia ad armonizzare e ricondurre in un quadro coerente i diversi interventi di riforma ordinamentale succedutisi negli ultimi anni, sia ad operare, all’interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione degli assetti orari. Nel quadro di tali iniziative si darà attuazione alla disposizione di cui all’art. 4 del D.L. 1.9.2008, n. 137, concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico dal 1 settembre 2009.

Intervento e razionalizzazione dei piani di studio

La revisione dei piani di studio di insegnamento e, conseguentemente, dei carichi orario, anche ai fini di una loro “essenzializzazione”, tiene conto dei recenti interventi che hanno riguardato, da una parte, il primo ciclo di istruzione e, dall’altra, l’impianto di riforma del secondo ciclo di cui alla legge 53/2003, nonché delle recenti misure di riassetto dell’istruzione tecnica e professionale introdotte dalla legge 40/2007 e dal decreto legge 137/2008. Tale revisione sarà realizzata anche mediante l’adozione di uno o più Regolamenti ai sensi dell’art. 64 più volte citato nonché, per favorire il rapido e completo raggiungimento degli

obiettivi, di appositi decreti ministeriali che avviino il processo di innovazione fin dall'anno scolastico 2009/2010.

In tale ottica le Indicazioni nazionali relative alla *scuola dell'infanzia* e alle *scuole del primo ciclo di istruzione*, di cui agli allegati A, B e C al decreto legislativo 18 febbraio 2004, n. 59, saranno opportunamente armonizzate con le Indicazioni per il curricolo proposte con direttiva ministeriale 3 agosto 2007, n. 68, con l'obiettivo di pervenire ad una stesura unitaria e semplificata. I relativi piani di studio, le discipline e i carichi orario saranno contestualmente riesaminati ed "essenzializzati".

I nuovi piani di studio della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione costituiranno parte integrante dei Regolamenti da emanare in attuazione del presente piano programmatico.

I piani di studio relativi al *sistema dei licei*, di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, come modificato dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, saranno riesaminati con l'obiettivo di razionalizzarne l'impianto in termini di massima semplificazione. Andranno in tale contesto definite le discipline ed i carichi orario delle singole tipologie in misura non superiore alle 30 ore settimanali.

I piani di studio relativi agli *istituti tecnici e professionali* di cui la legge 2 aprile 2007, n. 40, saranno anch'essi riveduti al fine di pervenire ad una ulteriore razionalizzazione e semplificazione.

Per quanto riguarda l'istruzione tecnica, se ne definiranno gli indirizzi in un numero contenuto e adottando un carico orario annuale obbligatorio delle lezioni non superiore a 32 ore settimanali. Per i citati ordini di studio le suddette operazioni dovranno essere raccordate con i tempi previsti per la effettuazione delle iscrizioni e la determinazione degli organici.

Per l'istruzione professionale si opererà nel senso che gli indirizzi aventi una sostanziale corrispondenza con quelli dell'istruzione tecnica, confluiscono in quest'ultima, evitando duplicazioni di percorsi e di carichi orari e conseguente disorientamento dell'utenza. Si riorganizzeranno i rimanenti indirizzi di durata quinquennale, finalizzati al conseguimento di un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, in un numero ristretto di tipologie che abbiano rilevanza nazionale, con un carico orario settimanale non superiore a quello degli istituti tecnici.

Si provvederà, inoltre, all'elaborazione delle linee guida di cui all'art. 13, comma 1 *quinquies*, della legge n. 40/2007, con le quali saranno definiti i criteri atti a consentire, in regime di transitorietà e sussidiarietà, la prosecuzione dei percorsi di durata triennale degli istituti professionali finalizzati al rilascio di qualifiche professionali nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Dovrà infine essere ridefinito l'assetto organizzativo-didattico dei Centri di istruzione per gli adulti.

I nuovi piani di studio degli istituti di istruzione secondaria costituiranno parte integrante dei Regolamenti da emanare in attuazione del presente piano programmatico.

Revisione dei quadri orario nei diversi ordini di scuola

L'assestamento dei curricoli e la razionalizzazione dei piani di studio di cui sopra dovranno comportare nuovi quadri orario di durata più contenuta, con il superamento della duplicazione di indirizzi corrispondenti e la revisione delle attuali forma di compresenza, finalizzata al più proficuo utilizzo del personale docente e all'estensione del servizio.

Nella *scuola dell'infanzia* l'orario obbligatorio delle attività educative, nell'ottica di una progressiva generalizzazione e tenendo conto delle diversificate esigenze rappresentate dalle famiglie, si svolge anche solamente nella fascia antimeridiana, impiegando una sola unità

di personale docente per sezione e riorganizzando il più possibile il funzionamento delle sezioni di una medesima scuola sulla base di tali opzioni. Le conseguenti economie di ore e di posti potranno consentire nuove attivazioni e conseguentemente l'estensione del servizio.

Nei territori montani, delle piccole isole e dei piccoli comuni privi di strutture educative per la prima infanzia, sarà consentita, ad integrazione del numero delle sezioni che non raggiungono il numero dei bambini stabilito, l'iscrizione alla scuola dell'infanzia di piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, da inserire sulla base di progetti integrati, ispirati all'esperienza delle sezioni primavera, entro limiti massimi del numero di bambini fissato per sezione e dell'orario di svolgimento dell'attività educativa.

È reintrodotta con apposito intervento normativo, l'istituto dell'anticipo di cui alla legge 53/2003 e al dLgs n. 59/2004, nei limiti delle disponibilità finanziarie esistenti.

Ulteriori risposte alle esigenze relative alla medesima fascia di età potranno essere soddisfatte anche attraverso la prosecuzione e dallo sviluppo delle cosiddette "sezioni primavera".

Nella *scuola primaria* va privilegiata ai sensi del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, l'attivazione di classi affidate ad un unico docente e funzionanti per un orario di 24 ore settimanali.

Tale modello didattico e organizzativo, infatti, appare più funzionale "all'innalzamento" degli obiettivi di apprendimento, con particolare riguardo all'acquisizione dei saperi di base, favorisce l'unitarietà dell'insegnamento soprattutto nelle classi iniziali, rappresenta un elemento di rinforzo del rapporto educativo tra docente e alunno, semplifica e valorizza la relazione fra scuola e famiglia. Nell'arco di vita intercorrente dai sei ai dieci anni si avverte il bisogno di una figura unica di riferimento con cui l'alunno possa avere un rapporto continuo e diretto.

Le economie derivanti da tale modello didattico, allo stato non quantificabili, consentono di ottenere ulteriori risorse che potranno ridurre l'incidenza degli altri interventi. Resta comunque aperta la possibilità di una più ampia articolazione del tempo scuola, tenuto conto della domanda delle famiglie e della dotazione organica assegnata alle scuole, nel rispetto dell'autonomia delle stesse.

Le relative opzioni organizzative possibili sono le seguenti:

- la prima (27 ore), corrispondente all'orario di insegnamento di cui al decreto legislativo 59/2004, con esclusione delle attività opzionali facoltative;
- la seconda (30 ore) comprensiva dell'orario opzionale facoltativo e con l'introduzione del maestro prevalente; quest'ultimo nei limiti dell'organico assegnato, integrabile con le risorse disponibili presso le scuole.

Potrà altresì aversi, ai sensi del decreto legislativo 59/2004, una estensione delle ore di lezione pari ad un massimo di 10 ore settimanali, comprensive della mensa.

L'insegnamento della lingua inglese è affidato ad un insegnante di classe opportunamente specializzato. Si dovrà prevedere, pertanto, un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore attraverso l'utilizzo, come formatori, di docenti specializzati e di docenti di lingua della scuola secondaria di I grado. I docenti in tal modo formati, saranno preferibilmente impiegati, già dall'anno scolastico 2009/10, nelle prime due classi della scuola primaria e saranno assistiti da interventi periodici di formazione. Potrà altresì essere previsto, in via transitoria, un affiancamento da parte di un nucleo di docenti specializzati operanti presso ogni scuola, nonché, negli istituti comprensivi, da parte di docenti di lingua inglese.

Nelle more della conclusione del piano di formazione, in via transitoria e fino all'anno scolastico 2010/11, potranno continuare ad essere utilizzati, in caso di carenza di docenti specializzati, docenti specialisti esterni alle classi, per l'intero orario settimanale di docenza previsto dal CCNL.

L'orario obbligatorio delle lezioni per la *scuola secondaria di I grado* è definito, in via

ordinaria, nella misura di 29 ore settimanali (rispetto alle 32 attuali) con conseguente adattamento del quadro orario previsto dall'allegato C al decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59. Sono fatte salve le situazioni ordinamentali relative alla classi ad indirizzo musicale.

Le classi funzionanti col tempo prolungato, previste dall'art. 166, comma 4 del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, saranno ricondotte all'orario normale qualora non dispongano di servizi e strutture per lo svolgimento obbligatorio di attività in fascia pomeridiana per almeno tre giornate a settimana ovvero non sia previsto il funzionamento di un corso intero a tempo prolungato. I quadri orario delle classi a tempo prolungato saranno opportunamente definiti per un orario massimo di 36 ore per insegnanti e attività. Saranno determinate entro il mese di dicembre le classi di abilitazione ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 59/2004 e la conseguente composizione delle cattedre, riconsiderando quelle attuali al fine di superare l'esistente frammentazione degli insegnamenti, privilegiando quelli di base e aggregazioni umanistico letterarie, scientifico tecnologiche e linguistiche.

L'orario obbligatorio di lezione nei *licei classici, linguistici, scientifici e delle scienze umane* sarà pari ad un massimo di 30 ore settimanali, con conseguente revisione dei quadri orario previsti dagli allegati al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

Per i *licei artistici e i licei musicali e coreutici* l'orario obbligatorio di lezione sarà di 32 ore settimanali, con conseguente revisione dei quadri orario previsti dagli allegati al decreto legislativo 17 ottobre, n. 226.

Per gli *istituti tecnici e professionali* previsti dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, per i quali il numero degli indirizzi di studio dovrà essere opportunamente ridimensionato tenendo conto anche delle proposte del documento finale predisposto dall'apposita Commissione ministeriale di studio, l'orario obbligatorio delle lezioni non potrà essere superiore a 32 ore settimanali, comprensive delle ore di laboratorio. Per quanto riguarda gli indirizzi degli istituti professionali, si fa rinvio a quanto in precedenza previsto per la semplificazione e riduzione dei percorsi. La modifica degli ordinamenti si avvierà progressivamente a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010. Dall'a.s. 2009/2010 non saranno conseguentemente attivate nelle prime classi le sperimentazioni attualmente in atto.

Per i centri di istruzione per gli adulti, (compresi i corsi serali degli istituti di II grado) bisognerà ridefinire l'assetto organizzativo-didattico, prevedendo un numero contenuto di materie di insegnamento e legando l'autorizzazione dei corsi stessi al monitoraggio degli esiti finali. Eventuali docenti in esubero non potranno essere utilizzati in corsi o in moduli non ordinamentali.

Apposito intervento dovrà riguardare la figura del docente tecnico-pratico presente negli istituti di secondo grado, riducendo di almeno il 30%, rispetto a quelle previste dagli ordinamenti vigenti, le compresenze con il titolare della cattedra e la contemporanea revisione delle relative funzioni e di quelle dell'assistente tecnico, con l'obiettivo prioritario di assicurare la massima efficienza ed efficacia dell'attività didattica e in laboratorio.

2. Riorganizzazione della rete scolastica

Il DPR 233/1998, nel fissare i parametri per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, prevede uno standard generale compreso tra i 500 e i 900 alunni, quale requisito per il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

Lo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 233/1998 consente tuttavia una deroga a tale standard autorizzando, in via eccezionale, dimensionamenti di istituzioni scolastiche con una popolazione compresa tra le 300 e le 500 unità, a condizione che si trovino

in zone montane o nelle piccole isole e si tratti di istituti comprensivi del 1° ciclo o “istituti superiori” del 2° ciclo.

Da quasi un decennio, però, la rete scolastica, è rimasta pressoché immutata nelle sue strutture vale a dire nei suoi punti di erogazione del servizio (plessi, sedi distaccate o principali, sezioni associate) e nei centri di coordinamento e gestione (istituzioni scolastiche), e ciò nonostante le dinamiche demografiche che spesso hanno svuotato o riempito a dismisura la platee scolastiche o hanno reso difficili o superflui la gestione e il coordinamento delle scuole.

La presenza dei due diversi livelli di competenza, quello nazionale e quello territoriale, l'assenza di un adeguato coordinamento tra i livelli istituzionali interessati, e la carenza di idonei monitoraggi della rete, che potessero prevenire o correggere tempestivamente il deteriorarsi dei livelli di erogazione del servizio, hanno favorito sprechi di risorse, sperequazioni e disfunzioni.

Attualmente circa 700 istituzioni scolastiche autonome hanno una popolazione scolastica inferiore ai minimi previsti dalla fascia in deroga (meno di 300 alunni). All'interno poi della stessa fascia in deroga vi sono oltre 850 istituzioni scolastiche che non hanno titolo, per tipologia di scuola (circoli didattici, scuole medie, istituti superiori), a farne parte, perché per la loro istituzione non è prevista la possibilità di deroga. Alle citate scuole se ne aggiungono altre 1.050 (istituti comprensivi) comprese nella fascia minima, ma non tutte si trovano effettivamente nei territori montani o nelle piccole isole.

Si può dunque stimare che una buona percentuale di istituzioni scolastiche, compresa tra il minimo certo del 15% e il massimo probabile del 20%, non sia legittimato a funzionare come istituzione autonoma.

Anche per i diversi punti di erogazione del servizio le dinamiche demografiche hanno determinato significative modifiche nel numero della popolazione scolastica accolta.

La presenza di oltre 10.760 istituzioni scolastiche autonome, che governano 41.862 punti di erogazione del servizio, è di ostacolo alla stabilità delle stesse e all'offerta di una pluralità di scelte aggregate in maniera razionale alle esigenze del territorio e che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione. Inoltre, escludendo dal computo le scuole dell'infanzia per la loro particolare natura di servizio capillarmente diffuso, su poco più di 28 mila punti di erogazione del servizio circa il 15% ha meno di 50 alunni e un altro 21% ha meno di 100 alunni. In effetti, la polverizzazione sul territorio di piccole scuole non risulta funzionale al conseguimento degli obiettivi didatticopedagogici, in quanto non consente l'inserimento dei giovani in comunità educative culturalmente adeguate a stimolarne le capacità di apprendimento e di socializzazione.

Si rende pertanto necessario non solo eliminare le numerose situazioni non conformi ai parametri dell'attuale normativa, ma anche ripensare il sistema nel suo complesso al fine dell'ottimizzazione e della perequazione delle risorse umane a sostegno di una maggiore funzionalità gestionale, prevedendo anche ricorrenti verifiche, tali da prevenire e correggere tempestivamente le eventuali anomalie.

Il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dovrà procedere pertanto attraverso la verifica delle situazioni in atto finalizzata al rispetto dei parametri previsti dalla normativa vigente per il funzionamento delle scuole autonome, a cominciare dai territori non ubicati nelle comunità montane o nelle piccole isole, anche attraverso il progressivo superamento delle attuali situazioni relative a plessi e a sezioni staccate con meno di 50 alunni. L'esperienza virtuosa di diversi Comuni, che ha consentito in questi anni di ovviare, ove possibile, alle criticità e all'isolamento delle piccole scuole, deve essere assunta come linea di intervento generalizzata, anche se richiederà tempi medio-lunghi, soprattutto nei territori montani e nelle piccole isole.

È opportuno, tuttavia, che l'intervento sia gradualmente realizzato dalle Regioni e dagli Enti Locali, col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti,

l'adeguamento delle strutture edilizie ecc.. e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete. In tale contesto va anche considerato il conferimento dell'autonomia ai centri provinciali per l'istruzione degli adulti di cui al decreto del Ministro P.I. 25 ottobre 2007, in applicazione dell'articolo 1, comma 632, della legge finanziaria 2007.

Nell'azione di razionalizzazione della rete scolastica un modello da incentivare è quello degli Istituti «comprensivi» che, oltre a consentire una migliore organizzazione delle risorse, rispondono meglio sul piano didattico, garantendo una più incisiva continuità, il curricolo verticale e un migliore orientamento scolastico e professionale.

Un ulteriore ambito di intervento può essere quello di evitare, nella scuola secondaria superiore, duplicazioni di indirizzi formativi sostanzialmente equipollenti, riducendo la flessibilità dell'organico.

L'istituzione, la soppressione o l'aggregazione delle scuole, quali punti di erogazione del servizio scolastico, rientrano, com'è noto, nelle competenze delle Regioni e alle Autonomie locali, in base al disposto del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e alle previsioni del novellato titolo V della Costituzione sulla base dei parametri e dei criteri per il dimensionamento e per l'individuazione dei punti di erogazione dei servizi definiti dal Ministero dell'istruzione con l'emanazione dell'apposito Regolamento previsto dall'art. 64.

In attesa della conclusione dell'iter di emanazione del citato Regolamento, l'Amministrazione scolastica offrirà alle Regioni e alle Autonomie locali la collaborazione necessaria per dimensionare la rete scolastica nel rispetto delle disposizioni vigenti; ciò tanto con riferimento alle istituzioni scolastiche, che al funzionamento delle sedi di erogazione del servizio.

3. Razionale ed efficiente utilizzo delle risorse umane della scuola

Il processo di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse prevede peculiari interventi volti ad eliminare circoscrutte, ma non poco onerose, nicchie di spreco e sottoutilizzo delle risorse stesse, sia attraverso una verifica della situazione applicativa delle norme di ordinamento vigenti, sia attraverso l'emanazione di una nuova normativa mirata al contenimento di oneri non funzionali al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Le azioni previste dal piano per il raggiungimento della suddetta finalità si riferiscono agli ambiti di seguito descritti.

PERSONALE DOCENTE

Criteri e parametri per la determinazione degli organici del personale

Per il raggiungimento dell'obiettivo di un più razionale utilizzo delle risorse professionali occorre intervenire, in primo luogo, su quel complesso di norme e procedure che presiedono alla definizione degli organici del personale.

Si indicano, di seguito, alcune delle misure previste:

- definizione di nuovi criteri per la determinazione e distribuzione delle dotazioni organiche in relazione alla revisione degli ordinamenti scolastici. L'organico di istituto, determinato secondo le nuove previsioni ordinamentali, verrà assegnato alle scuole che, nell'ambito della propria autonomia, organizzeranno l'attività didattica con criteri di flessibilità;
- ridefinizione dei criteri e parametri che presiedono alla formazione delle classi, con particolare riguardo ai valori minimi e massimi necessari per la costituzione delle stesse che consentano di incrementare sia il rapporto alunni/docenti, sia quello alunni/classi, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, come previsto dall'art. 64 c. 4 della legge 133/08.

Si confermerà il criterio di costituire le classi iniziali di ciclo esclusivamente sulla base del numero di alunni iscritti, procedendo solo successivamente all'assegnazione degli stessi alle classi secondo le diverse scelte espresse e nel limite dei posti disponibili. I dirigenti scolastici sono personalmente responsabili di tale operazione.

Come riportato nella scheda allegata, il rapporto alunni-classe si eleverà di uno 0,20 con riferimento all'a.s. 2009/2010 e di uno 0,10 in ciascuno dei due anni scolastici successivi.

L'innalzamento sarà riferito ai livelli massimi di alunni per classe attualmente vigenti per i vari gradi di istruzione, tenendo altresì conto della presenza di alunni disabili.

Tale intervento si rende necessario non solo per contenere la spesa, ma anche per superare la polverizzazione dei centri di erogazione del servizio non funzionali agli obiettivi formativi, in quanto non consente di inserire gli studenti in comunità educative culturalmente adeguate.

L'intervento in questione consentirà, altresì, di evitare, specie nel biennio iniziale, quella frammentazione degli indirizzi che costituisce ostacolo all'acquisizione di una formazione di base coerente con le esigenze della società della conoscenza.

L'applicazione dei nuovi parametri, correlata alla revisione della rete scolastica da parte delle Regioni, costituisce lo strumento necessario per la determinazione e l'assegnazione dei contingenti di organico. Resta inteso che, in relazione al progressivo rafforzamento dell'autonomia delle scuole, l'ottimale utilizzo dell'organico dei docenti potrà essere realizzato secondo criteri di flessibilità che promuovano l'azione modulare, ai sensi dell'art. 4, comma 2 lettera d) del dPR 8 marzo 1999, n. 275, di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corsi;

- superamento delle attività di co-docenza e contenimento delle attività in compresenza tra docenti di teoria e insegnanti tecnico-pratici di laboratorio;
- riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre di scuola di I e II grado;
- eliminazione nella scuola secondaria di secondo grado della norma che consente di salvaguardare la titolarità del docente nei casi in cui vi sia stata la riconduzione della cattedra a 18 ore di insegnamento;
- determinazione dell'organico dei docenti relativo ai corsi per l'istruzione degli adulti che tenga conto della serie storica degli alunni scrutinati e non di quelli iscritti, privilegiando i curricula e i piani di studio con percorsi più brevi ed essenziali rispetto a quelli previsti per i corsi ordinari;
- sostegno allo sviluppo di sistemi di istruzione a distanza;
- graduale piena attuazione della disciplina prevista dal comma 413 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, relativa alla determinazione dei posti di sostegno per gli alunni disabili.

Classi di concorso

Si provvederà ad accorpate le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale, ai fini di una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti. Tale misura risulta funzionale al processo di essenzializzazione dei curricula previsto dal piano, nonché alla revisione dei quadri orario delle discipline d'insegnamento.

Docenti specialisti di lingua inglese nella scuola primaria

Come in precedenza evidenziato, si potranno in essere le azioni finalizzate alla realizzazione di una intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese.

Docenti inidonei per motivi di salute

La legge finanziaria per l'anno 2008 dispone la costituzione di un ruolo specifico per i docenti inidonei per motivi di salute, da impiegare anche in altre Amministrazioni. Occorre accelerare la prevista procedura. Ciò consentirà di eliminare questa voce di spesa che grava notevolmente sul bilancio dell'istruzione.

Riconversione professionale dei docenti

Saranno attivati corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero, nonché corsi relativi ad altre tipologie di docenti, ai fini dell'inserimento in classi di concorso più ampie.

Utilizzo dei docenti in compiti diversi dall'insegnamento

Saranno rivisti gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc., onde ridurre allo stretto necessario la incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione.

La revisione degli ordinamenti scolastici con una riduzione generalizzata del monte ore settimanale di insegnamento e la definizione di nuovi criteri per la formazione delle classi e degli organici, determinerà una riduzione strutturale della spesa. Quand'anche in via temporanea, in alcuni ambiti, si determinassero situazioni di soprannumero, riassorbibili con i successivi pensionamenti, si determinerebbe comunque una economia a seguito dell'utilizzo di tale personale per le supplenze e, nella scuola primaria, per fronteggiare le richieste delle famiglie di un ampliamento del tempo scuola.

PERSONALE ATA

Criteri e parametri per la determinazione del personale ATA

Anche per il personale ATA si dovrà procedere ad una revisione dei criteri e parametri che presiedono alla sua quantificazione e assegnazione.

Occorre premettere che la riduzione dell'organico del personale ATA verrà realizzata su tutti i profili professionali, salvaguardando, per quanto possibile, le figure amministrative necessarie allo sviluppo dell'autonomia, come indicato nel parere della Commissione cultura della Camera.

Si ipotizza un'azione di contenimento nella misura media del 17 % della dotazione organica modulando tale misura sui diversi profili.

La riduzione richiederà pertanto:

a) la revisione delle tabelle che attualmente determinano l'organico dei vari profili professionali, salvaguardando, prioritariamente, il contingente degli assistenti amministrativi. Al fine di assicurare una maggiore aderenza nell'attribuzione del personale agli effettivi carichi di lavoro, si potrebbe ipotizzare l'attribuzione alle scuole di un organico essenziale, lasciando al livello territoriale l'intervento sulla complessità e per una più equa e funzionale distribuzione. Nell'ambito delle risorse finanziarie e di organico come sopra definite, vanno promosse iniziative di qualificazione professionale, procedendo anche alla costituzione dell'organico di area C, per dare concretezza a quelle figure di coordinamento previste dal vigente contratto di lavoro;

b) la formulazione del nuovo piano di dimensionamento sopra descritto ridurrà sia il numero delle istituzioni scolastiche che quello delle sezioni staccate, dei plessi e delle succursali, con conseguente riduzione del fabbisogno di personale ATA;

c) la revisione dell'orario degli assistenti tecnici, ai fini di una sua maggiore flessibilità in relazione alle specifiche esigenze delle scuole, con particolare riferimento alla funzionalità dei laboratori.

QUADRO DEGLI INTERVENTI

L'art. 64 della legge 6 agosto 2008, n.133 prevede l'adozione, con decorrenza dall'a.s. 2009/10, di interventi e misure da portare a compimento nell'arco di un triennio, volti a:

a) incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docenti da realizzare comunque entro il 2011/12;

b) ridurre nel triennio 2009/11 del 17% la consistenza del personale ATA determinata per l'anno scolastico 2007/08.

Sono confermate le riduzioni previste dalla Legge finanziaria per il 2008.

Gli obiettivi attesi sono quelli indicati nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n.133/2008 e nel totale generale si quantificano in:

Personale docente

Anno scolastico	2009/10	2010/11	2011/12	Totale
Decreto Legge	32.105	15.560	19.676	67.341
Finanziaria 2008	10.000	10.000		20.000
<i>Totale</i>	<i>42.105</i>	<i>25.560</i>	<i>19.676</i>	<i>87.341</i>

Personale ATA

Anno scolastico	2009/10	2010/11	2011/12	Totale
Decreto Legge	14.167	14.167	14.167	42.500
Finanziaria 2008	1.000	1.000		2.000
<i>Totale</i>	<i>15.167</i>	<i>15.167</i>	<i>14.167</i>	<i>44.500</i>

Di seguito sono riportati gli interventi di riduzione per conseguire i risultati nel triennio di riferimento di cui all'art. 64.

TABELLA 1 - ANNO SCOLASTICO 2009/10

Aree di intervento	Stima riduzioni
a) Innalzamento del rapporto alunni classe dello 0,20	6.000
b) Determinazione organico scuola primaria con il solo orario obbligatorio (quota riducibile fino a 10.000 unità in correlazione all'eventuale attribuzione di un budget specifico per l'attivazione dell'area opzionale facoltativa; per budget superiore non si ottiene il raggiungimento completo dell'obiettivo di contenimento)	10.000
c) Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria	4.000
d) Determinazione organico scuola I grado con il solo orario obbligatorio e applicazione dLgs n. 59/04	10.300
e) Eliminazione clausola salvaguardia titolarità nella riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento	2.000
f) Riconduzione di tutte le cattedre a 18 ore di insegnamento	5.000
g) Revisione dei curricula istitutivi II grado	3.300
h) razionalizzazione dell'organico dei corsi serali e dei corsi per l'istruzione degli adulti	1.500
<i>Totale</i>	<i>42.100</i>

TABELLA 2 - ANNO SCOLASTICO 2010/2011

<i>Aree di intervento</i>	<i>Stima riduzioni</i>
a) Innalzamento del rapporto alunni classe di un ulteriore 0,10	3.400
b) Determinazione organico scuola primaria con il solo orario obbligatorio - ulteriore riduzione -	4.000
c) Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria	3.900
d) Revisione dell'organizzazione e dell'orario del tempo prolungato nella scuola secondaria di I grado	10.600
g) Revisione dei curricula istitutivi II grado	3.700
<i>Totale</i>	25.600

TABELLA 3 - ANNO SCOLASTICO 2011/12

<i>Aree di intervento</i>	<i>Stima riduzioni</i>
a) Innalzamento del rapporto alunni classe di un ulteriore 0,10	3.400
c) Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria	3.300
d) Determinazione organico scuola I grado con il solo orario obbligatorio e applicazione dLgs n. 59/04 - ulteriore riduzione -	3.000
d) Revisione dell'organizzazione e dell'orario del tempo prolungato nella scuola secondaria di I grado	3.000
g) Revisione dei curricula istitutivi II grado	7.000
<i>Totale</i>	<i>19.700</i>
<i>Totale generale</i>	87.400

PERSONALE ATA

Riduzioni Decreto legge	n.	42.500
Legge finanziaria 2008	n.	2.000
<i>Totale</i>	n.	44.500

RIDUZIONI PER PROFILO

1) D.S.G.A. (segretari)	700
2) Assistenti Amministrativi	10.452
3) Assistenti Tecnici	3.965
4) Collaboratori scolastici	29.076
5) Altri profili	307
<i>Totale</i>	44.500

Nei tre anni scolastici considerati le riduzioni verranno operate in proporzione ad ogni profilo professionale e il decremento sarà pari ad un terzo per anno scolastico della riduzione complessiva da conseguire.

La riduzione di circa 700 istituzioni scolastiche comporterà conseguentemente la riduzione dell'organico del personale dirigente scolastico oltre i DSGA sopra indicati.

CAPO II - CONTENIMENTO DELLA SPESA PER IL PUBBLICO IMPIEGO

Art. 64 - *Disposizioni in materia di organizzazione scolastica*

<p>INCREMENTO DI 1 PUNTO DEL RAPPORTO ALUNNI-DOCENTE</p>	<p>1. Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, sono adottati interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei <i>tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili</i>.</p>
<p>RIDUZIONE DEL 17% DELLE DOTAZIONI ORGANICHE ATA</p>	<p>2. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.</p>
<p>PREDISPOSIZIONE, ENTRO 45 GIORNI, DI UN PIANO PRO- GRAMMATICO</p>	<p>3. Per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico.</p>
<p>ADOZIONE DI REGOLAMENTI PER MODIFICARE L'ASSETTO ORDINAMENTALE ORGANIZZATIVO E DIDATTICO:</p>	<p>4. Per l'attuazione del piano di cui al comma 3, con uno o più regolamenti da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto ed in modo da assicurare comunque la puntuale attuazione del piano di cui al comma 3, in relazione agli interventi annuali ivi previsti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:</p>

⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196.

<i>CLASSI DI CONCORSO</i>	a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;
<i>CURRICOLI</i>	b) ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;
<i>FORMAZIONE CLASSI</i>	c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;
<i>SCUOLA PRIMARIA</i>	d) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria <i>ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica</i> ;
<i>ORGANICI DOCENTI ED ATA</i>	e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;
<i>CENTRI ADULTI E CORSI SERALI</i>	f) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;
<i>RETE SCOLASTICA</i>	f-bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;
<i>PICCOLI COMUNI</i>	f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.
<i>ASSOLVIMENTO DELL'OBBLIGO D'ISTRUZIONE AN- CHE NEI PERCORSI D'ISTRUZIONE E FORMAZIONE PRO- FESSIONALE E NEI PERCORSI SPE- RIMENTALI</i>	4-bis) Ai fini di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione dell'attuale assetto ordinamentale di cui al comma 4, nell'ambito del secondo ciclo di istruzione e formazione di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, anche con l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili, all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole da: «Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici» sino a: «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano» sono sostituite dalle seguenti: «L'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del dLgs 17 ottobre 2005, n. 226, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui al comma 624 del presente articolo».
<i>SOSPENSIONE DELLE SSIS</i>	4-ter) Le procedure per l'accesso alle Scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario attivate presso le università sono sospese per l'anno accademico 2008-2009 e fino al completamento degli adempimenti di cui alle lettere a) ed e) del comma 4.

RESPONSABILITÀ DEI DIRIGENTI NEI PROCESSI DI RAZIONALIZZAZIONE

5. I dirigenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, compresi i dirigenti scolastici, coinvolti nel processo di razionalizzazione di cui al presente articolo, ne assicurano la compiuta e puntuale realizzazione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificato e valutato sulla base delle vigenti disposizioni anche contrattuali, comporta l'applicazione delle misure connesse alla responsabilità dirigenziale previste dalla predetta normativa.

ECONOMIE DA REALIZZARE

6. Fermo restando il disposto di cui all'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dall'attuazione dei commi 1, 2, 3, e 4 del presente articolo, devono derivare per il bilancio dello Stato economie lorde di spesa, non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, a 1.650 milioni di euro per l'anno 2010, a 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e a 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

RAZIONALIZZAZIONE RETE SCOLASTICA ENTRO L'A.S. 2009-2010

«6-bis. I piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, devono essere in ogni caso ultimati in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dal presente comma, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, diffida le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica. Ove le regioni e gli enti locali competenti non adempiano alla predetta diffida, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomina un commissario ad acta. Gli eventuali oneri derivanti da tale nomina sono a carico delle regioni e degli enti locali.»

IL PRESIDENTE CM DIFFIDA LE REGIONI AD ADOTTARE ENTRO 15 GIORNI GLI ATTI AMMINISTRATIVI PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

COMMISSARIO AD ACTA PER GLI INADEMPIENTI

COMITATO PER MONITORARE IL PROCESSO ATTUATIVO DELLE DISPOSIZIONI

7. Ferme restando le competenze istituzionali di controllo e verifica in capo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è costituito, contestualmente all'avvio dell'azione programmatica e senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, un comitato di verifica tecnico-finanziaria composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze, con lo scopo di monitorare il processo attuativo delle disposizioni di cui al presente articolo, al fine di assicurare la compiuta realizzazione degli obiettivi finanziari ivi previsti, segnalando eventuali scostamenti per le occorrenti misure correttive. Ai componenti del Comitato non spetta alcun compenso né rimborso spese a qualsiasi titolo dovuto.

RIDUZIONE
DELLE DOTAZIONI
COMPLESSIVE
DI BILANCIO

8. Al fine di garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui al comma 6, si applica la procedura prevista dall'articolo 1, comma 621, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296⁵.

VALORIZZAZIONE
E SVILUPPO PROFES-
SIONALE, A DECOR-
RERE DAL 2010 (30%
DELLE ECONOMIE)

9. Una quota parte delle economie di spesa di cui al comma 6 è destinata, nella misura del 30 per cento, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti per ciascun anno scolastico. Gli importi corrispondenti alle indicate economie di spesa vengono iscritti in bilancio in un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'effettiva realizzazione dell'economia di spesa, e saranno resi disponibili in gestione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle stesse rispetto ai risparmi previsti.

⁵ 621. Al fine di garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui ai commi 483 e 620, in caso di accertamento di minori economie, si provvede:

a) (...);

b) relativamente al comma 620, a ridurre le dotazioni complessive di bilancio del Ministero della pubblica istruzione, ad eccezione di quelle relative alle competenze spettanti al personale della scuola e dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, in maniera lineare, fino a concorrenza degli importi indicati dal medesimo comma 620.

**LA MANOVRA DALLA A
ALLA Z**

ADULTI

L'articolo 64 della legge 6 agosto 2008, n. 133 prevede che *l'assetto organizzativo didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa, dovrà essere oggetto di uno specifico regolamento* (comma 4, lettera f).

Nel Piano programmatico, nella parte riservata alla "Revisione degli Ordinamenti scolastici" si ribadisce che per tali centri *bisognerà ridefinire l'assetto organizzativo-didattico, prevedendo un numero contenuto di materie di insegnamento e legando l'autorizzazione dei corsi stessi al monitoraggio degli esiti finali*. A ciò si aggiunge che *eventuali docenti in esubero non potranno essere utilizzati in corsi o in moduli non ordinamentali*.

Nello stesso piano programmatico la questione viene ripresa nella seconda parte dedicata alla riorganizzazione della rete scolastica in cui si evidenzia la necessità di costruire sinergie con le regioni e gli enti locali nell'avviare azioni graduali mirate al miglioramento della qualità dei servizi *"In tale contesto – si dice – va anche considerato il conferimento dell'autonomia ai centri provinciali per l'istruzione degli adulti di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 25 ottobre 2007, in applicazione dell'articolo 1, comma 632, della legge finanziaria 2007"*.

La legge finanziaria citata prevede, infatti, la riorganizzazione su base provinciale e l'articolazione in reti territoriali dei centri e dei corsi serali funzionanti attualmente presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. Lo scopo è quello di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta anche immigrata con particolare riferimento alla conoscenza della lingua italiana. Sappiamo, infatti, che in relazione agli obiettivi di Lisbona l'Italia si trova attualmente in una posizione piuttosto critica rispetto al *benchmark* proposto per il 2010.

Obiettivo	Italia	Centro-Nord	Sud	Media Paesi europei	Benchmark proposto per il 2010
Lifelong learning	6,9	7,2	6,2	10,2	12,5

Vediamo in dettaglio come sono attualmente distribuiti i centri territoriali permanenti nelle regioni italiane e per aree geografiche, ricordando che a tali centri spetta anche la gestione amministrativa dei corsi di istruzione per adulti e delle scuole carcerarie primarie (99) e secondarie di I grado (51).

TAB. 1 – CENTRI TERRITORIALI PERMANENTI – PROSPETTO REGIONALE, A.S. 2007/08

Regione	Centri territoriali permanenti
Piemonte	31
Lombardia	66
Liguria	18
Veneto	44
Friuli-Venezia Giulia	14
Emilia-Romagna	38
Toscana	33
Umbria	8
Marche	13
Lazio	37
Abruzzo	13
Molise	3
Campania	60
Puglia	40
Basilicata	7
Calabria	28
Sicilia	66
Sardegna	15

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi, *La scuola statale: sintesi dei dati 2007-2008*.

TAB. 2 - CENTRI TERRITORIALI PERMANENTI – PROSPETTO PER AREA GEOGRAFICA, A.S. 2007/08

<i>Area geografica</i>	<i>Centri territoriali permanenti</i>
Nord-ovest	115
Nord-est	96
Centro	91
Sud	151
Isole	81
<i>Totale nazionale</i>	<i>534</i>

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi, *La scuola statale: sintesi dei dati 2007-2008*.

Da altre fonti ministeriali (*La scuola in cifre 2007*) risulta che il numero degli adulti coinvolti nei CTP e nei corsi serali è in costante aumento. Nell'anno 2005/06 sono stati rilevati oltre ai 534 Centri Territoriali Permanenti (vedi tabella) anche 806 Istituti di Istruzione secondaria di secondo grado gestori di corsi serali.

Il 75% dei CTP (402 su 534) ed il 54% dei punti di erogazione dei corsi serali (438 su 806) hanno attivato reti territoriali promuovendo la razionalizzazione dell'offerta formativa ed il potenziamento dei servizi in coerenza con gli obiettivi europei.

Sono stati erogati complessivamente 20.761 corsi. Per i corsi volti al conseguimento di un titolo di studio secondario di secondo grado (Diploma e/o Qualifica CDQ), organizzati dagli Istituti di scuola secondaria di II grado, le classi funzionanti sono state 3.561.

Gli iscritti ai Centri Territoriali sono stati 351.191, quelli presso gli Istituti di Istruzione secondaria 74.099, per un totale di 425.290 suddivisi per tipologia di corso. L'utenza complessiva è costituita da 236.083 donne e 189.207 uomini. Il maggior numero di iscritti si è registrato nelle regioni del Nord, 207.974 adulti (il 48,9% dell'utenza nazionale), a fronte dei 125.814 iscritti in quelle del Sud (il 29,6%) e dei 91.502 utenti del Centro (il 21,5%).

La Regione che ha presentato il valore più alto dell'utenza nazionale è la Lombardia con 64.658 iscritti, il 15,2%; seguono il Lazio con 46.994 utenti (11%) e il Veneto con 46.798 (11%).

In relazione alla condizione lavorativa, risultano "occupati" 211.300 iscritti, pari al 49,7% del totale. Sono 106.413 gli iscritti "non occupati" (il 25% del totale) e 88.295 quelli "disoccupati" (il 20,7%): gli iscritti dichiarati "non occupati" sono stati registrati soprattutto nelle aree settentrionali (il 48,2%), quelli "disoccupati" prevalentemente nel Sud (45%). Gli iscritti "pensionati" sono 19.282, pari al 4,5% del totale.

Giova inoltre ricordare che i CTP sono stati istituiti nel 1997 con O.M. 29.7.1997, n. 455 con lo scopo di coordinare le offerte di istruzione e formazione programmate sul territorio e destinate alla popolazione adulta. Si volevano fornire gli strumenti necessari per il conseguimento delle conoscenze di base, delle abilità e dei principali requisiti necessari per vivere in una società in forte trasformazione, per l'inserimento nel mondo del lavoro e per l'esercizio dei diritti di cittadinanza. L'OM 455/97 è contestuale alla dichiarazione finale della V Conferenza mondiale UNESCO "L'apprendimento in età adulta; una chiave per il XXI secolo" (Amburgo 14-18 luglio 1997) realizzata con l'obiettivo di impegnare i paesi membri dell'Unione Europea ad operare per far divenire l'educazione permanente una realtà significativa del XXI secolo. È in quella sede, infatti, che sono stati definiti finalità e obiettivi.

Oggi, nei centri vengono svolte, oltre che attività di alfabetizzazione primaria e di apprendimento della lingua e dei linguaggi, anche azioni di:

- accoglienza, ascolto e orientamento;
- sviluppo e consolidamento di competenze di base e saperi specifici;
- recupero e sviluppo di competenze strumentali culturali e relazionali idonee ad un'attiva partecipazione alla vita sociale;

- acquisizione e sviluppo di una prima formazione o riqualificazione professionale;
 - rientro nei percorsi d'istruzione e formazione di soggetti in situazione di marginalità.
- Va precisato che allo stato attuale i CTP sono frequentati da alcune tipologie di soggetti:
- adulti immigrati, uomini e donne, occupati e disoccupati, con esigenza di inserimento e integrazione attraverso l'apprendimento della lingua italiana;
 - giovani stranieri, anche iscritti presso istituti medi superiori, che hanno bisogno di un supporto linguistico;
 - adulti, italiani e non, bisognosi di migliorare la loro competenza per l'informatica e le lingue straniere.

Tra le azioni rivolte all'utenza adulta, ci sono anche quelle nelle Scuole carcerarie. Esse sono frequentate da:

- soggetti compresi tra i 15 e i 39 anni, che sono il 68,4% dell'utenza complessiva (291.027);
- iscritti di età compresa tra i 40 e i 59 anni, che sono il 27,1% (115.385);
- over 60, che sono il 4,4% (18.878).

Oggi ci troviamo di fronte ad una svolta. Il Decreto del Ministro della P.I. 25 ottobre 2007, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 gennaio 2008, istituisce, sulla base della riorganizzazione degli attuali Centri Territoriali e dei corsi serali, i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti – C.P.I.A. – a partire dall'anno scolastico 2008/09.

Con i nuovi Centri si dà attuazione all'art. 1, comma 632, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007). L'applicazione della nuova normativa è progressiva in modo da accompagnare la messa a regime dei nuovi ordinamenti del primo ciclo e del secondo ciclo di istruzione e formazione nell'a.s. 2009/10. I Centri, a cui viene conferita l'autonomia istituzionale, sono inseriti nei piani provinciali di dimensionamento della rete scolastica con il riconoscimento di un proprio organico, distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici.

BAMBINI (INFANZIA, ANTICIPO)

La scuola dell'infanzia per bambini dai 3 ai 6 anni non è apparentemente toccata dal Piano programmatico, essendo confermato il suo impianto ordinamentale (anche se si suggerisce di privilegiare l'orario antimeridiano con la presenza di un solo insegnante e si mette in discussione il concetto di compresenza). Una novità importante, però, c'è e riguarda il ritorno dell'anticipo. Com'è noto, l'introduzione dell'anticipo scolastico fu disposto nell'ambito della c.d. riforma Moratti (Legge 53/2003), in cui veniva previsto un periodo di rodaggio per consentire l'anticipo fino a 4 mesi nell'età di iscrizione degli alunni alla classe prima elementare (art. 2, comma f), cioè per i bambini che compiono i 6 anni nei mesi di gennaio-aprile dell'anno successivo. Questa previsione si è realizzata e si può dire che l'anticipo dell'età di iscrizione è entrato nell'ordinamento scolastico vigente, come opportunità consentita ai genitori. Risulta che circa il 25% dei bambini di questa fascia di età usufruisce di tale possibilità, con percentuali assai diverse da regione a regione (più alte al Sud). Guardato con perplessità dagli operatori scolastici (ma nessun monitoraggio rigoroso è stato mai effettuato sugli effetti di questa anticipazione), va però ricordato che nessuna forza politica o sociale ne ha chiesto ufficialmente l'abrogazione.

Diversamente è accaduto per l'anticipo, sempre di 4 mesi, dell'età di accesso alla scuola dell'infanzia. Ed è su questo aspetto che interviene il piano programmatico. Il legislatore, nell'introdurre l'anticipo nella scuola dell'infanzia, aveva adottato una strategia più cauta (vista la delicatezza della materia), prevedendo uno sviluppo molto più graduale della spe-

rimentazione dell'anticipo, di soli due mesi (per i bambini che compivano i 3 anni nei mesi di gennaio-febbraio dell'anno successivo) e l'“introduzione “di nuove professionalità e modalità organizzative” (art. 2, comma e) della legge 53/2003). Uno specifico accordo tra ANCI e organizzazioni professionali e sindacali aveva poi definito alcuni criteri per evitare fenomeni di anticipo “selvaggio”.

Nel frattempo il legislatore è intervenuto abrogando l'art. 2 del dLgs 19.2.2004, n. 59 applicativo dell'istituto dell'anticipo di cui alla legge 53/2003, prospettando una soluzione alternativa denominata “sezioni primavera” (legge 27.12.2006, n. 296, art. 1, comma 630).

Si tratta di una nuova struttura educativa, collocabile nelle scuole dell'infanzia o negli asili nido, che accoglie bambini dai 24 ai 36 mesi, in ambienti idonei, con personale apposito, adottando un programma educativo particolare centrato sullo stretto intreccio tra dimensioni dello sviluppo cognitivo, affettivo, sociale, con forte attenzione alla “cura educativa” dei bisogni primari dei bambini. Il nuovo servizio educativo può essere gestito dallo Stato, dai Comuni, dai soggetti privati paritari o convenzionati che, a tal fine, usufruiscono di un contributo finanziario messo a disposizione dallo Stato. L'autorizzazione al funzionamento spetta ai comuni, mentre l'approvazione dei progetti e la vigilanza compete agli Uffici scolastici regionali, d'intesa con le Regioni che hanno competenza legislativa in materia di servizi educativi 0-3 anni.

Un apposito decreto ministeriale (decr. Dirig. n. 37 del 10 aprile 2008) definisce alcuni criteri e indicatori di qualità cui ispirare l'organizzazione del servizio, le cui caratteristiche sono state oggetto di intese in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie (fondamentale l'accordo del 14 giugno 2007).

Sono circa 20.000 i bambini al di sotto dei tre anni di età che hanno usufruito di questo servizio, ma la domanda è molto più elevata, come attestano le lunghe liste d'attesa dei richiedenti l'asilo nido (0-3 anni), un servizio che in Italia copre a malapena il 10% dell'utenza potenziale (l'Europa ci indica un *benchmark* del 33%).

TAB. 1 – BAMBINI FREQUENTANTI LE SEZIONI PRIMAVERA (2007-08)

	<i>Paritarie</i>	<i>Statali</i>	<i>Comunali</i>	<i>Nidi privati convenzionati</i>	<i>Totale</i>
Nord-ovest	2.548	417	918	248	4.091
Nord-est	1.599	347	688	187	2.821
Centro	1.106	757	708	319	2.890
Sud	4.083	1.797	1.027	93	6.998
Isole	1.281	827	663	90	2.861
<i>Totale</i>	<i>10.577</i>	<i>4.143</i>	<i>4.004</i>	<i>937</i>	<i>19.661</i>
%	53,8	21,1	20,4	4,8	100

Fonte: Ministero Istruzione Università Ricerca, 2008.

Questa ricostruzione dello stato dell'arte era necessaria per collocare le ipotesi su cui si sofferma il piano di attuazione. In particolare vengono previsti:

- il ripristino dell'istituto dell'anticipo, così come configurato nella legge 53/2003 (quindi presumibilmente per i bambini nati nei mesi tra gennaio e aprile);

- la possibilità di accogliere bambini al di sotto dei tre anni nelle normali sezioni di scuola dell'infanzia, qualora ci sia la necessaria capienza (in particolare nelle situazioni più decentrate, piccoli comuni, ecc. ove non sembrano praticabili altre soluzioni); non si parla di corrispondente riduzione del numero dei bambini in tali sezioni;

- il mantenimento delle “sezioni primavera” secondo il modello via via messo a punto dalla Conferenza unificata, con l'erogazione dei relativi finanziamenti statali.

Occorre, infine, ricordare che nell'ambito dell'avvio delle sezioni primavera erano stati

assegnati contributi finanziari anche per sviluppare le necessarie azioni di ricerca, formazione, assistenza tecnica, monitoraggio e supporto alla sperimentazione, ma che solo in poche realtà si è proceduto a realizzare un efficace sistema di monitoraggio delle sezioni primavera e dei modelli organizzativi e pedagogici conseguenti. Il problema ha una sua rilevanza, in presenza dell'estensione e della differenziazione delle modalità di iscrizioni anticipate ai diversi servizi educativi, che dovrebbero essere sostenute da rigorose misure di accompagnamento.

CLASSI (COSTITUZIONE DELLE)

I criteri per la costituzione delle classi sono al momento regolamentati dal decreto ministeriale 24 luglio 1998, n. 331 che definisce i parametri minimi e massimi per l'istituzione ed il funzionamento delle classi di ogni ordine e grado scolastico. In caso di presenza di alunni disabili si adottano particolari riduzioni di tali parametri (secondo il DM 3 giugno 1999, n. 141). Ogni anno uno specifico decreto interministeriale determina la consistenza dei posti di organico e detta criteri e disposizioni per la formazione delle classi e dei relativi organici del personale (per l'a.s. 2008/09 lo schema di decreto è stato trasmesso con la C.M. n. 19 del 1° febbraio 2008).

Va anche ricordato che le più recenti leggi finanziarie erano intervenute in merito ai criteri per la costituzione delle classi:

- la legge finanziaria per il 2007 (legge 296/06) all'art. 1, comma 605 lett. a) aveva indicato l'obiettivo di un incremento di 0,40 punti del rapporto alunni/classe, anche mediante la revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi;

- la legge finanziaria per il 2008 (legge 244/07) all'art. 2, comma 411 lett. c) oltre ad introdurre criteri restrittivi per l'attivazione delle classi iniziali di taluni indirizzi della scuola secondaria superiore, modificava un dispositivo contenuto nella legge 20 agosto 2001, n. 333, reintroducendo l'autorizzazione del direttore generale regionale per gli incrementi di classi in organico di fatto, precedentemente disposti in autonomia dai dirigenti scolastici.

Il Piano programmatico 2008 ipotizza una nuova ridefinizione dei criteri e parametri che presiedono alla formazione delle classi, per incrementare il rapporto alunni/docenti e quello alunni/classi ed avvicinarlo agli standard europei. Sono poi prefigurate restrizioni nella possibilità di garantire le diverse opzioni richieste dai genitori, richiamando la responsabilità personale dei dirigenti scolastici.

L'obiettivo pluriennale è quello di elevare l'indice numerico di allievi per classe:

- dello 0,20 nell'a.s. 2009/2010;
- dello 0,10 nell'a.s. 2010/2011;
- dello 0,10 nell'a.s. 2011/2012.

L'incremento dovrà salvaguardare le situazioni che vedono la presenza di alunni disabili, mentre un criterio-guida sarà quello di evitare la polverizzazione di insediamenti e indirizzi.

L'analisi anche sommaria della configurazione e della consistenza degli insediamenti scolastici presenti nel nostro sistema educativo mette in evidenza l'estrema articolazione del servizio sul territorio, in particolare per quanto riguarda la scuola dell'infanzia e la scuola primaria. Per la materna va considerato che esiste un'ampia quota (che si aggira attorno al 45%) di scuole non statali paritarie (non considerate nella tabella che segue). I dati segnalano un punto di "sofferenza" soprattutto per la scuola primaria, che presenta un elevato numero di plessi e, di conseguenza, di classi. Questo fenomeno, che viene ben testimoniato dal numero medio di alunni per classe (18,68, il più basso tra i quattro livelli scola-

stici), si lega al carattere “universale” del servizio ed al forte legame della scuola di base con le comunità locali (l’Italia degli oltre 8.000 Comuni).

TAB. 1 – UNO SGUARDO DI INSIEME AL NOSTRO SISTEMA EDUCATIVO. SCUOLA STATALE. A.S. 2007/08

	<i>Sc. Infanzia</i>	<i>Sc. Primaria</i>	<i>Sc. Sec. I grado</i>	<i>Sc. Sec. II grado</i>
Allievi	975.757	2.579.938	1.625.651	2.570.010
Scuole	13.629	16.018	7.104	5.128
Classi	42.370	138.056	77.511	119.051
Insegnanti	83.586	245.727	163.159	230.881

Fonte: MIUR, 2008.

Considerando tutti gli indicatori in gioco (classi, alunni, insegnanti), si coglie con evidenza come il “costo” della scuola elementare (in termini di insegnanti necessari al suo funzionamento) non dipende tanto dal modello organizzativo adottato negli ultimi vent’anni, cioè il cosiddetto “modulo 3 docenti ogni 2 classi”, ma piuttosto dalla forte presenza di classi funzionanti. Infatti, isolando la variabile pluralità docenti per classe, l’indicatore per la scuola primaria (1,77 docenti necessari per ogni classe) è addirittura il più virtuoso tra gli ordini di scuola, dato però che viene controbilanciato dalla più ridotta numerosità media di allievi per classe. Non è dunque il modulo che fa “saltare i conti” della scuola elementare, ma la sua capillare presenza sul territorio.

TAB. 2 – INDICATORI SU ALCUNI ASPETTI DEL FUNZIONAMENTO DELLE SCUOLE STATALI ITALIANE. A.S. 2007/08

	<i>Sc. Infanzia</i>	<i>Sc. Primaria</i>	<i>Sc. Sec. I grado</i>	<i>Sc. Sec. II grado</i>
Insegnanti per classe	1,97	1,77	2,10	1,94
Alunni per insegnante	11,67	10,49	9,96	11,13
Alunni per classe	23,03	18,68	20,97	21,59

Fonte: MIUR, 2008.

Questi dati rilanciano l’idea di un organico funzionale di istituto (e se ne trova traccia più volte nel Piano programmatico), con il quale le scuole possano organizzare l’attività didattica in piena autonomia, secondo criteri di flessibilità.

Il documento, infatti, richiama le opportunità dell’autonomia per l’ottimale utilizzo degli organici, anche attraverso un’azione modulare (*toh! si rivede il modulo!*), cioè mediante la costituzione di gruppi (temporanei) di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso (art. 4, comma 2 lettera d) del DPR 8 marzo 1999, n. 275. Il richiamo, tuttavia, è stemperato dalla richiesta di superare la co-docenza e contenere la compressione, due aspetti salienti di un’organizzazione didattica flessibile.

Da ultimo, non è ozioso ricordare che in materia di assegnazione delle risorse di personale alle scuole, la Corte costituzionale ha riconosciuto le competenze delle Regioni, ma ha rimandato alla compiuta attivazione di tutte le strutture gestionali necessarie la piena attuazione di tale principio, che modificherebbe notevolmente le carte in tavola nella complessa partita della definizione degli organici.

DIMENSIONAMENTO

Dal 1° Settembre 2000 per effetto del DPR 18 giugno 1998, n. 233 è stata conferita autonomia e personalità giuridica alle istituzioni scolastiche (direzioni didattiche, presidenze di Istituti comprensivi e di scuole di I e di II grado). Il DPR prevedeva che le istituzioni scolastiche autonome dovessero avere, di norma, una popolazione scolastica, compresa tra 500 e 900 alunni, consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio. Erano previste alcune eccezioni: nelle piccole isole, nei comuni montani, nonché nelle aree geografiche contraddistinte da specificità etniche o linguistiche, gli indici di riferimento erano ridotti fino a 300 alunni. Di contro, l'indice massimo poteva essere superato nelle aree ad alta densità demografica, con particolare riguardo agli istituti di istruzione secondaria. La competenza per l'istituzione, soppressione, aggregazione o modifica di destinazione delle scuole, prima direttamente esercitata dallo Stato, per effetto del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 è stata trasferita agli Enti territoriali.

Le istituzioni scolastiche, che rispondevano ai suddetti parametri, hanno acquisito responsabilità organizzativa e amministrativa dei punti di erogazione del servizio (scuole, plessi, istituti, ecc.) funzionanti nell'ambito territoriale di propria competenza. Ecco la situazione, in numeri, riferita al 2000 e ad oggi.

TAB. 1 – ISTITUZIONI SCOLASTICHE: CONFRONTO TRA GLI AA.SS. 2000/01, 2006/07 E 2007/08

<i>anni scolastici</i>	<i>Circoli didattici</i>	<i>Istituti comprensivi</i>	<i>Istituti principali di I grado</i>	<i>Totale primo ciclo</i>	<i>Istituti principali di II grado</i>	<i>Istituti istruzione secondaria superiore</i>	<i>Totale secondo ciclo</i>	<i>Totale istituzioni scolastiche</i>
2000/01	2.710	3.283	1.612	7.605	2.364	856	3.220	10.825
2006/07	2.532	3.529	1.489	7.550	2.230	986	3.216	10.766
2007/08	2.496	3.577	1.468	7.541	2.202	1.019	3.221	10.762
variazione rispetto al 2000/01	-214	294	-144	-64	-162	163	1	-63
%	-7,9%	9,0%	-8,9%	-0,8%	-6,9%	19,0%	0,0%	-0,6%

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi, *La scuola statale: sintesi dei dati 2007-2008*.

Le istituzioni scolastiche, che all'avvio dell'autonomia scolastica il 1° settembre 2000 erano complessivamente 10.825, nell'anno scolastico 2007/08 sono risultate di poco inferiori (10.762), di cui il 70,1% nel I ciclo di istruzione (2.496 circoli didattici, 3.577 istituti comprensivi e 1.468 istituti principali di I grado) e il 29,9% nel II ciclo di istruzione (2.202 istituti principali di II grado e 1.019 istituti d'istruzione secondaria superiore).

Di queste istituzioni scolastiche fanno parte anche 43 istituti "omnicomprensivi" che coordinano al loro interno scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione. Vanno, inoltre aggiunte 153 istituzioni educative (convitti ed educandati).

Nella tabella si evince che rispetto alla situazione iniziale (2000), sono intervenute modifiche che hanno rafforzato gli istituti comprendenti scuole di ordine diverso o istituti di diversa tipologia, sia nel primo sia nel secondo ciclo di istruzione. Infatti, a fronte di una diminuzione di circoli didattici e di scuole medie (istituti principali di 1° grado) c'è stato un aumento di Istituti comprensivi di 294 unità; a fronte di una diminuzione di istituti di secondo grado sono aumentati di 163 unità i cosiddetti IIS (istituti di istruzione superiore, comprendenti istituti di diversa tipologia).

La situazione attuale è sintetizzata nel quadro che segue.

TAB. 2 – QUADRO SINOTTICO DELLA SCUOLA STATALE. A.S. 2007/08

<i>Istituzioni scolastiche</i>	<i>N</i>	<i>Sedi di direttivo</i>
Circoli didattici	2.496	2.461
Istituti comprensivi	3.577	3.573
Istituti principali di scuola secondaria di I grado	1.468	1.466
Istituti principali di scuola secondaria di II grado	2.202	2.201
Istituti di istruzione secondaria superiore	1.019	1.018
<i>Totale istituzioni scolastiche</i>	10.762¹	10.719
(di cui istituti omnicomprensivi)	43 ²	43 ²
Istituzioni educative	153 ³	50
Centri territoriali permanenti	534	---

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi – “La scuola statale: sintesi dei dati 2007-2008”.

Il secondo capitolo del Piano programmatico è dedicato interamente alla riorganizzazione della rete scolastica. Qui non sono evocati nuovi parametri. L'art 64 della legge 6.8.2008, n. 133, pur predisponendo la possibilità con appositi regolamenti di definire “*criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica*”, non impone immediatamente l'adozioni di parametri diversi da quelli vigenti (comma 4, lettera f-bis) come invece avviene per la riduzione del personale ATA, o per la modifica dei rapporti alunni-classe e alunni-insegnanti. Di conseguenza il piano si limita a rilevare le anomalie che hanno favorito sprechi di risorse, sperequazioni e disfunzioni. Sono indicati alcuni punti di criticità su cui intervenire. Eccoli sintetizzati nella tabella che segue.

TAB. 3 – PUNTI DI CRITICITÀ

<i>n.</i>	<i>Tipologia di disfunzione</i>	<i>Unità da recuperare</i>
1	Istituzioni scolastiche autonome con popolazione inferiore ai minimi previsti dalla fascia in deroga (meno di 300 alunni)	700
2	Istituzioni scolastiche (circoli didattici, scuole medie, istituti superiori) per i quali non è prevista la deroga	850
3	Istituti comprensivi compresi nella fascia minima, ma non tutti si trovano nei territori montani e nelle piccole isole	1.050
	<i>Totale</i>	<i>2.600</i>

Fonte: Piano programmatico.

Si indicano 2.600 istituzioni anomale, prevedendo un recupero di una misura stimabile intorno al 15-20% (tradotto in valori assoluti significherebbe 1.600-2.150 istituzioni scolastiche). Di fatto se ne indicano, nel quadro degli interventi, solo 700, come obiettivo da perseguire nel triennio.

Rispetto alle altre misure questa sembrerebbe la più *soft*. In realtà è anche quella che presenta maggiori aspetti di problematicità, almeno per due ordini di problemi. Il primo si lega ai punti di erogazione del servizio: ce ne sono 41.862, ivi comprese le scuole con meno di 50 alunni (15%) e di 100 alunni (21%). L'azione di dimensionamento non può essere scissa da un intervento capillare, volto alla rilettura attenta della situazione, con lo scopo di migliorare la qualità del servizio stesso e ridurre il più possibile la polverizzazione in piccole scuole.

Ma tutto ciò non è semplice, anche perché su questi temi hanno competenza gli Enti locali e le Regioni: sono loro che devono attivare trasporti, adeguare strutture edilizie, provvedere alla realizzazione di servizi in rete.

Il Piano programmatico si limita, dunque, ad offrire collaborazione, a sollecitare interventi virtuosi da parte degli enti locali, a proporre l'incentivazione degli Istituti comprensivi che "oltre a consentire una migliore organizzazione delle risorse, rispondono meglio sul piano didattico garantendo una più incisiva continuità, il curriculum verticale e un migliore orientamento scolastico e professionale".

ESUBERI (ATA E DIRIGENTI)

È la legge n. 133 del 6 agosto 2008 che non solo predispone direttamente la riduzione del personale ATA, ma ne determina anche la quantità e la progressione temporale. Nel c. 2 dell'art. 64 si dice testualmente: *"Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'a.s. 2007/08. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, commi 411 e 412, della legge 24.12.2007, n. 244"*.

Il Piano programmatico del Ministro si limita a riproporre quanto stabilito dalla legge citata aggiungendo quanto predisposto dalla finanziaria: 42.500+2.000 unità, per un totale di 44.500 unità di personale in meno.

All'interno di tale cifra sono comprese le riduzioni di tutti i profili.

- I collaboratori scolastici (noti al Ministro come "bidelli") sono quelli maggiormente penalizzati: sono previste, infatti, economie pari a poco meno di 30.000 unità (**29.076**). Si tratta, in media, di 3 collaboratori in meno per ogni istituzione scolastica.

- Al secondo posto ci sono gli "assistenti amministrativi". Sono state indicate riduzioni pari a **10.452** unità: un assistente in meno per ogni istituzione scolastica.

- Va ridotto anche il numero degli assistenti tecnici (**3.965** unità). Trattandosi di figure che riguardano le scuole superiori (**3.221**), si presume, anche in questo caso, un assistente in meno per ogni scuola e, in alcuni casi, anche due.

- Per altri profili residuali sono previste piccole economie di **307** unità.

- A queste si aggiungo **700** DSGA in meno, corrispondenti alla prevista riduzione di 700 istituzioni scolastiche.

La legge 133/2008 si limita a disporre il dato finale da conseguire alla fine del triennio, cioè la riduzione del 17% del contingente. Lo schema del piano programmatico aggiunge l'articolazione delle economie tra i diversi profili. Nulla si dice se tali riduzioni implicheranno, per esempio, l'adozione di nuovi parametri nella distribuzione delle figure alle scuole, e neanche se ci sarà una relazione tra tali nuovi parametri e i nuovi assetti organizzativi che le scuole andranno ad assumere a seguito delle economie imposte, ivi compreso il nuovo dimensionamento. Sarebbe interessante capire se quest'ultimo, seppure basato sugli standard previsti dalla normativa vigente (dPR 18 giugno 1998, n.233) andrà a determinare una distribuzione delle risorse tra le istituzioni scolastiche più equa, più funzionale, se invece la riduzione diventerà ininfluente o se, come si teme, creerà un appesantimento delle funzioni a discapito dell'efficacia del servizio scolastico.

Anche se nel piano programmatico i dirigenti scolastici non fanno da protagonisti, in realtà essi sono chiamati pesantemente in causa in due passaggi:

- nel primo, essi vengono richiamati nella loro responsabilità circa l'applicazione dei nuovi criteri e parametri per la formazione delle classi, che dovranno incrementare sia il rapporto alunni-docenti, sia quello alunni-classe (tali parametri saranno determinati con nuovi regolamenti, ai sensi del comma 4 dell'art. 64, legge 133/2008); qui si dice: *“I dirigenti scolastici sono personalmente responsabili di tale operazione”*;

- il secondo riguarda invece la loro stessa “sopravvivenza”: nelle ultime due righe del piano si dice, infatti, che *“la riduzione di circa 700 istituzioni scolastiche comporterà conseguentemente la riduzione dell'organico del personale dirigente scolastico”*.

Attualmente sono in servizio 10.191 dirigenti scolastici titolari che assicurano la copertura di oltre il 95% delle istituzioni, mentre sulle restanti sedi (569) svolgono la funzione dirigenziale docenti appositamente incaricati o dirigenti reggenti. Rispetto all'anno passato vi è stato un forte incremento di titolari (oltre 2.500 unità) a seguito delle immissioni in ruolo dei vincitori di concorso.

L'età media dei dirigenti in servizio nell'anno scolastico 2007/08 è di circa 56 anni. Nella fascia dei sessantenni si trova il 25% di tutti quelli in servizio, e ce ne sono ben 590 che hanno superato il 65° anno di età. La riduzione di 700 istituzioni scolastiche sicuramente non mette a rischio di licenziamento il personale in servizio, che forse non sarà neanche costretto a trasferimenti in sedi più scomode.

Più critica risulta invece la situazione per il personale ATA la cui età media è attualmente di circa 51 anni. Per essi si prevedono altri 14 anni di servizio attivo.

FORMAZIONE (E ISTRUZIONE SECONDARIA)

Inaspettatamente, nella manovra economica concretizzatasi con la conversione in legge (133/2008) del Decreto legge 112/2008 è apparsa una novità legata, con emendamento apportato nella legge, alla possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione fino a sedici anni, oltre che nel sistema scolastico (così come statuito dalla legge finanziaria 27 dicembre 2007, n. 296, art. 1, comma 622) anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale, e – in via transitoria – nei percorsi integrati messi a punto in sede di accordo intervenuto nella Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie del 19 giugno 2003.

La dicitura “istruzione e formazione professionale” è stata oggetto di svariate interpretazioni, in quanto può far pensare ad un unico comparto che congloba istruzione professionale (statale) e formazione professionale (regionale). Questa è, in effetti, l'interpretazione che si può dare del Capo III del dLgs 17 ottobre 2005, n. 226 (attuazione della riforma Moratti per il secondo ciclo) che formalizza il cosiddetto secondo canale della formazione, Capo III che è integralmente richiamato nel provvedimento estivo del Governo.

Contestualmente è stata abrogata quella parte della legge finanziaria per il 2007 in cui veniva prefigurato un sistema di “percorsi e progetti integrati” in grado di “prevenire e contrastare la dispersione e favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione”. Viene cassato anche il passaggio in cui si chiedeva, nel caso di percorsi flessibili ed integrati, di assicurare comunque uno zoccolo comune di competenze culturali di base, a prescindere dalla caratteristica del percorso fruito.

Un ulteriore intervento “pesante” si era avuto nel *corpus* della Legge 40/2007, con la quale si era modificato il doppio canale prefigurato nella legge 53/2003. Infatti, l'istruzione tecnica e professionale (attribuita alla competenza delle Regioni con la riforma del 2003) veniva ricondotta nell'alveo dell'istruzione secondaria di secondo grado di pertinenza dello Stato. Un apposito documento di riferimento “Persona, tecnologie e professionalità” della Commissione De Toni, aprile 2008, delinea i compiti attribuiti all'istruzione tecnica e pro-

fessionale. Tale testo viene considerato un punto di equilibrio tra diverse istanze, per un pieno rilancio della cultura tecnica, tecnologica e professionale di cui si avverte la necessità per il futuro del nostro sistema economico e produttivo. Il Ministro Gelmini si è più volte riferita, apprezzandolo, a questo documento.

Fin qui la storia recente, ma qual è il quadro che si sta prefigurando all'interno del Piano programmatico?

Gli estensori del documento, in premessa, assicurano circa la linea di continuità cui intendono ispirare i provvedimenti regolamentari da adottare in applicazione della legge 133/08, infatti, richiamano le leggi finanziarie 2007 e 2008, il c.d. decreto “*mille proroghe*” (che fa slittare all'a.s. 2009/2010 i termini per l'avvio dei nuovi assetti curricolari – ed ora ordinamentali), la normativa sull'obbligo di istruzione (dovendosi comprendere il DM 139/2007 che però non è esplicitamente citato) la legge 40/2007 sull'istruzione tecnico-professionale.

Dunque, sono pienamente recuperati al sistema secondario gli istituti tecnici (e quindi accantonati i licei economici e tecnologici inizialmente previsti dal dLgs 226/08) e gli istituti professionali, da rivedere in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione.

Per gli istituti tecnici il percorso che si va delineando sembra abbastanza chiaro: contenimento del numero degli indirizzi, carico orario non superiore alle 32 ore settimanali (comprensivo delle ore di laboratorio), revisione dei curricula didattici, blocco delle sperimentazioni, il tutto con decorrenza graduale dall'a.s. 2009/10.

Per gli istituti professionali il percorso appare più incerto: infatti si ipotizza la confluenza degli indirizzi corrispondenti all'istruzione tecnica in quest'ultima, evitando così duplicazioni di percorsi e di carichi orari. I rimanenti istituti professionali (tutti?), di durata quinquennale, per un numero ristretto di tipologie di rilevanza nazionale (quali?), saranno mantenuti ma riorganizzati sulla base di un curriculum di 32 ore. Ci si impegna poi ad adottare le linee guida, previste dalla legge 40/2007 (art. 13, comma 1-*quiquies*), per definire i rapporti tra gli istituti tecnico-professionali (abilitati al rilascio di un titolo di studio secondario) e i percorsi di istruzione e formazione professionale (brevi) finalizzati al conseguimento di qualifiche e diplomi professionali (di competenza delle Regioni). Sembra di capire che in regime transitorio e di sussidiarietà sarà consentita la prosecuzione dei percorsi statali triennali, ma nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Va infine ricordato che alcune leggi di conversione di decreti-legge (la legge 228/2006 e la legge 40/2007) hanno posticipato all'a.s. 2009/10 l'avvio nelle prime classi dei nuovi percorsi, dunque anche dei rispettivi piani di studio e curricula.

GOVERNANCE

Sono molti i passaggi del documento che prefigurano scenari di più accentuato spostamento di competenze verso il sistema delle autonomie locali, sia in riferimento al problema del dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome e della configurazione della rete scolastica (che è una tipica funzione di *governance* locale, già dal DPR 233/98), sia in relazione al più generale contenimento della spesa pubblica per l'istruzione, che richiede certamente il coinvolgimento “virtuoso” di più centri di spesa. Come non ricordare che, in base ad alcuni studi sulla contabilità nazionale, il concorso del sistema locale (Regioni, Province, Comuni, ecc.) al costo complessivo del sistema educativo si aggira attorno al 30% della spesa sostenuta direttamente dallo Stato, quest'ultima quasi interamente per il personale?

Sullo sfondo resta la previsione costituzionale del rinnovato Titolo V della Costituzione (Legge Cost. 3/2001), con il quale si opera un netto spostamento delle competenze legislative in materia di scuola verso le Regioni, riservando allo Stato solo gli interventi di

carattere fondamentale (i livelli essenziali delle prestazioni, le norme generali sull'istruzione, ecc.). Sappiamo però che questo nuovo impianto richiede un processo graduale (come propone il Master Plan predisposto dalla Conferenza delle Regioni), anche per dotare il sistema delle autonomie delle necessarie strutture operative per la gestione delle risorse finanziarie e di personale (come ha riconosciuto la Corte Costituzionale nella ormai celebre Sentenza 13/2004, che vedeva un conflitto di competenze tra Regione Emilia-Romagna e Ministero dell'istruzione in merito alla definizione degli organici del personale docente).

Ma al di là degli scenari del federalismo scolastico (e dell'incombente federalismo fiscale), che comunque implicano già oggi la condivisione di molte scelte nell'ambito della Conferenza Unificata Stato-Regioni (che viene chiamata in causa per l'espressione di pareri spesso obbligatori, anche in materia di ordinamenti scolastici), il ruolo degli Enti locali appare decisivo proprio per procedere ad una migliore e più equa organizzazione del servizio scolastico nel territorio. Questa necessità era già espressa in termini espliciti nel "Quaderno bianco sull'istruzione", ove si suggeriva il pieno coinvolgimento degli enti locali nel governo della domanda-offerta di istruzione, in particolare nella definizione di una rete scolastica (cioè di presenza dei punti di erogazione del servizio) più "tonificata" e meno frammentata e localistica di quella attuale. L'indicazione – cogente anche in base alla legislazione vigente (l'apertura e chiusura delle scuole è oggi una competenza esclusiva del sistema delle autonomie locali) – era stata poi recepita nella legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), in cui si proponeva – in via sperimentale – la cogestione dei sistemi educativi locali, anche in un'ottica di maggiore efficienza e con il reinvestimento in loco dei risparmi ottenuti.

Nel Piano programmatico sono numerosi i richiami al tema della revisione della rete scolastica e dell'offerta formativa sul territorio, con un forte appello all'interlocuzione con le Regioni e gli Enti locali per definire –insieme all'Amministrazione scolastica – politiche scolastiche più aderenti ai bisogni del territorio ed in una logica integrata. La riorganizzazione degli insediamenti viene quasi vista come "banco di prova" per la progressiva attuazione di quanto previsto dal Titolo V della Costituzione, che affida alle Regioni la gestione del servizio scolastico.

Questa apertura "federalista" (o "regionalista") sembra indispensabile anche in vista di una chiamata in causa di Regioni ed Enti locali per l'integrazione delle risorse e per studiare soluzioni organizzative più rispondenti ai bisogni dell'utenza. In particolare si richiamano gli Enti locali all'attivazione di servizi (trasporto, strutture edilizie, infrastrutture, ecc.) capaci di supportare le decisioni di riorganizzazione della rete scolastica.

HANDICAP

In materia di integrazione scolastica degli allievi in situazione di handicap il nostro paese esprime senza dubbio una collaudata cultura dell'inclusione, che riguarda da ormai 40 anni tutte le forme di disabilità che si manifestano in età evolutiva. Accantonate quasi definitivamente le strutture speciali e differenziali, l'inserimento nelle classi normali degli alunni con "bisogni educativi speciali" rappresenta oggi il riconoscimento di un diritto di cittadinanza elevato a rango costituzionale. È evidente che una simile scelta presenta costi rilevanti in termini economici, poiché le misure per rendere possibile l'integrazione (in tutti gli ordini e gradi scolastici, come sentenziò la Corte costituzionale) comprendono la riduzione dei parametri numerici di formazione delle classi ove siano presenti allievi in situazione di handicap (così si esprime il DM 3.6.1999, n. 141 che pone anche il tetto di 20 alunni nelle classi interessate) e l'assegnazione di personale insegnante di sostegno, nella misura

media di un docente ogni 138 alunni iscritti alle scuole statali (DM 24.7.1998, n. 331, che recepiva un dispositivo della legge finanziaria per il 1998). Questa misura avrebbe dovuto consentire di sganciare l'assegnazione di personale di sostegno dall'evento della sola presenza degli allievi con certificazione di handicap (un dato disomogeneo tra le diverse province) e prefigurare una dotazione di risorse "speciali" da inserire organicamente nell'organizzazione di una scuola o di una classe (prima ancora che per l'appoggio ad un singolo allievo). Si tratta di un principio non facile da cogliere, perché sembrerebbe più equo assegnare il personale in base alla gravità dell'handicap: ma, appunto, chi decide il livello di gravità? E come costruire un "bilancio di competenze" che aiuti a definire un progetto educativo appropriato? E, ancora, qual è la funzione del docente di sostegno? Quali altre figure dovrebbero operare per favorire l'integrazione? Qual è l'apporto dei docenti curricolari di classe?

Problemi di cui si discute da lungo tempo e che hanno costituito oggetto di numerosi interventi legislativi, che si sono succeduti nel nostro Paese a partire dalla legge quadro 104/1992, che rappresenta comunque una pietra miliare per l'integrazione, non solo scolastica, dei disabili.

TAB. 1 – ALUNNI DISABILI E INSEGNANTI DI SOSTEGNO. A.S. 2007/08

	<i>Alunni disabili</i>	<i>% sul totale degli alunni</i>	<i>Posti di sostegno</i>	<i>Rapporto alunni/insegnanti</i>
Scuola dell'infanzia	12.831	1,3	7.848	1,63
Scuola primaria	65.128	2,5	33.350	1,95
Scuola secondaria I grado	54.032	3,3	26.483	2,04
Scuola secondaria II grado	42.413	1,7	20.760	2,04
<i>Totale nazionale</i>	<i>174.404</i>	<i>2,3</i>	<i>88.441</i>	<i>1,97</i>

Fonte: MIUR 2008. Organico di fatto 2007/08.

Una rapida scorsa ai dati – unitamente ad altri monitoraggi realizzati in questi anni – mette in evidenza alcune anomalie (che sarebbero ancora più evidenti scorpendo i dati a livello provinciale):

- forte incidenza della presenza dei disabili nella scuola media, a fronte del dato più esiguo della scuola dell'infanzia;
- notevole incremento nella scuola superiore, relativa stabilità nella scuola elementare;
- rapporti numerici tra insegnanti di sostegno ed alunni certificati che tende ad avvicinarsi alla media 1:2;
- assegnazione dei posti di sostegno che si collega strettamente alla presenza dei disabili, piuttosto che all'insieme delle risorse che dovrebbero essere fornite da una pluralità di soggetti;
- enfasi sulla certificazione, come dato amministrativo ineludibile per l'assegnazione di risorse aggiuntive e speciali.

Il Piano programmatico è abbastanza parco di indicazioni in materia di integrazione, forse considerandolo un dato di "normalità" del nostro sistema. Fa piacere non trovare nelle tabelle allegare al documento prospettive di riduzione di personale di sostegno.

L'unico riferimento è alla piena attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2008 in materia di criteri di determinazione dei posti di sostegno (Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 413 e 414).

La legge citata prevede un nuovo meccanismo di calcolo dei posti di sostegno, da collegare non più agli allievi con handicap o al totale degli allievi "normali", ma al numero delle classi (nella misura del 25% delle classi in organico). La cifra non è molto diversa da quello che si otterrebbe con gli altri parametri, ma pone un tetto alla produzione di certificazioni (che diventano un dato non più sensibile per aumentare i posti di sostegno). Le nuove mo-

dalità di assegnazione del personale specializzato dovranno consentire (anche mediante compensazioni tra province diverse) di non superare il rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni diversamente abili. Si prevede anche il consolidamento dei posti di sostegno in organico di diritto (per evitare il fenomeno delle deroghe concesse in un momento successivo e del conseguente fenomeno di precarietà delle nomine). Un inciso della stessa legge, infatti, abroga la possibilità di assunzioni di personale “in deroga” in presenza di handicap particolarmente gravi.

C'è da ricordare che anche la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 605, lettera b) era intervenuta in materia di handicap per raccomandare il superamento del criterio di assegnazione dei docenti di sostegno (il rapporto 1:138) e per auspicare organici rispondenti alle effettive esigenze rilevate “attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi”. Abbiamo usato verbi non giuridici, per mettere in evidenza le linee di lavoro contenute nella legge piuttosto che le procedure amministrative, che – tra l'altro – ridarebbero “peso” legale alla certificazione.

Insomma, il quadro normativo si è mosso in modo spesso contraddittorio, stretto tra l'esigenza di rispondere ad un'effettiva domanda di risorse aggiuntive, cercando tuttavia di contenere l'espansione abnorme degli organici di sostegno che si è verificata negli ultimi 15 anni, a fronte di un parallelo aumento esponenziale delle certificazioni. Sempre sullo sfondo è rimasta la chiamata in causa degli altri soggetti (ASL, servizi sociali, Comuni, Province, Regioni), cui spettano precisi obblighi in materia di integrazione. Bene ha fatto la Conferenza Unificata Stato-Regioni, nella seduta del 20 marzo 2008 (Atti n. 39/CU), a definire un'Intesa in merito alle modalità e ai criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità, prefigurando ipotesi – anche in relazione all'assegnazione del personale di sostegno – che dovrebbero garantire una migliore rispondenza e continuità di risorse per i progetti di integrazione.

INSEGNANTE UNICO

Mentre la legge n. 133 del 6 agosto 2008, che converte il decreto legge 112 del 25 giugno 2008, contenente un'ampia manovra finanziaria per il triennio 2008-2010, si dimostra assai cauto nel prefigurare una modifica dell'organizzazione didattica della scuola primaria, il Piano programmatico sceglie una linea di intervento molto precisa, ipotizzando in maniera esplicita il ripristino della figura del “maestro unico” abbinato alla previsione di un orario scolastico di 24 ore settimanali. C'è da dire che nel frattempo è intervenuto il Decreto legge n. 137 del 1° settembre 2008, che all'art. 4 contiene un esplicito richiamo ad un'organizzazione didattica imperniata sul maestro unico, alternativa alla formula della pluralità docente, ed indica proprio nei regolamenti attuativi della legge 133/08 lo strumento normativo per introdurre con gradualità dall'a.s. 2009/10 (a partire dalle prime classi) il nuovo modello organizzativo. Occorre però analizzare con attenzione il testo dell'articolo citato (tra l'altro, in attesa di conversione legislativa) per cogliere qualche indizio circa le prospettive di evoluzione della nostra scuola elementare.

Due elementi risaltano:

- la dicitura “vengono ulteriormente costituiti” che sembra far balenare l'idea che il nuovo modello proposto (un insegnante unico per 24 ore settimanali) non sia l'unico modello offerto ai genitori, ma una ulteriore opportunità che si affianca a quelle già previste dall'ordinamento (27 ore, 30 ore, 40 ore *alias* tempo pieno);

- la possibilità offerta ai genitori di richiedere modelli orari più articolati, in relazione a particolari esigenze sociali e territoriali (con un implicito richiamo alla facoltà di scegliere tra più modelli di tempo scuola).

Va comunque evidenziato che, al di là della riduzione di tempi e organici, il Piano esplicita la motivazione per cui si suggerisce (“va privilegiato”) il ritorno all’unica figura di maestro elementare: “nell’arco di vita intercorrente dai sei ai dieci anni si avverte il bisogno di una unica figura di riferimento con cui l’alunno possa avere un rapporto continuo e diretto”. Da questa affermazione, che però è oggetto di un aperto dibattito anche tra gli esperti (oltre che nell’opinione pubblica), discendono poi alcune convinzioni espresse nel testo, secondo il quale la nuova proposta consente di:

- innalzare gli obiettivi di apprendimento;
- favorire l’unitarietà dell’insegnamento;
- rafforzare la relazione educativa maestro-allievo;
- semplificare il rapporto con i genitori.

Dunque, il legislatore sembra pronunciare una condanna senza appello per l’attuale organizzazione modulare della scuola primaria, anche se poi reintroduce diverse tipologie organizzative legate alla richiesta dei genitori, da 24 a 27 a 30 e fino a 40 ore settimanali.

È evidente che le concrete modalità di assegnazione delle risorse di personale (sapendo che le innovazioni sono “pilotate” anche dall’esigenza programmatica di ridurre le dotazioni organiche complessive del personale) determineranno lo spazio di manovra lasciato alle singole istituzioni scolastiche, in materia di organizzazione del lavoro e di impiego dei docenti. Va ricordato, infatti, che in base al Regolamento dell’autonomia (dPR 275/99) spetta alle scuole definire “anche per quanto riguarda l’impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale” (art. 5, comma 1), tenendo conto che “le modalità di impiego dei docenti possono essere diversificate nelle varie classi e sezioni in funzione delle eventuali differenziazioni nelle scelte metodologiche ed organizzative adottate nel piano dell’offerta formativa” (art. 5, comma 4).

Comunque, sembra in via di superamento l’assetto modulare che ha caratterizzato la scuola elementare italiana negli ultimi vent’anni (a partire dalla legge 148/90), recependo le indicazioni dei programmi didattici del 1985. Ma soffermiamoci ancora sul modello organizzativo oggi vigente, anche per diradare molte informazioni distorte che sono circolate in questo periodo.

L’organizzazione modulare prevede in linea di massima l’abbinamento di due classi in un ‘modulo’, a cui sono assegnati tre docenti (dunque, rapporto 1,5 docenti per ogni classe). Il tempo “didattico” di funzionamento va da un minimo obbligatorio di 27 ore settimanali fino ad un massimo di 30 ore di attività didattica, anche sulla base delle scelte dei genitori. In base alla legge del 1990, l’orario settimanale si articola in alcuni rientri pomeridiani (da uno a tre), anche in relazione all’adozione, o meno, della settimana corta.

Occorre sottolineare però che in oltre la metà delle classi a modulo non sono effettuati rientri pomeridiani; ciò avviene soprattutto al Sud, spesso per mancanza di condizioni strutturali (spazi, mense, servizi). Nel caso di rientro, la scuola insieme all’ente locale garantisce un servizio di refezione scolastica con la presenza educativa degli insegnanti di classe che, nel loro orario di insegnamento, assistono gli alunni. Il pasto a scuola – si è sempre detto – rappresenta un importante momento educativo.

I tre insegnanti del modulo (cioè di due classi “abbinata” che comunque funzionano autonomamente) svolgono un orario di insegnamento di 22 ore settimanali (22 h x 3 = 66 h), assicurando la copertura di tutto l’orario di funzionamento del modulo (da 54 a 60 ore e oltre), con qualche ora (mediamente 4 per classe) di compresenza alla settimana.

L’alternarsi di tre insegnanti (ma spesso si opta per due soli docenti in prima o seconda elementare, di cui uno con più tempo, cd. “prevalente”) consente di arricchire la proposta didattica della scuola, curando con più attenzione la preparazione linguistica dei ragazzi (un insegnante si dedica prevalentemente a questo ambito), senza trascurare la dimensione matematica e scientifica (un secondo insegnante si dedica in genere a questo ambito, anche se la sua formazione andrebbe decisamente migliorata). L’eventuale terza figura, soprattutto

nelle ultime classi, cura in particolare l'ambito storico e geografico. In base alle competenze possedute, i docenti si occupano anche delle cosiddette discipline espressive: musica, arte, educazione motoria.

Si tratta di un modello che presenta vantaggi e svantaggi, che andrebbero però soppesati con maggiore serenità, cercando di andare oltre le polemiche degli ultimi tempi, con l'auspicio di favorire invece una evoluzione positiva della scuola elementare che non le faccia perdere i suoi tratti distintivi, ma che consenta anche di affrontare nodi non risolti per il suo migliore funzionamento.

“Di fronte alle semplificazioni di oggi, ai blitz finanziari, alla nostalgia verso la figura del maestro unico, riteniamo che attorno al futuro della scuola elementare si debba sviluppare un dibattito ampio, che possa aiutare a reinterpretare anche bisogni ed esigenze espresse malamente dalla ‘vertenza maestro unico’.

Ci riferiamo:

- alle funzioni di cura educativa (di accoglienza, ascolto, orientamento, accompagnamento, esplorazione delle potenzialità e degli stili di apprendimenti di ogni alunno); sono funzioni delicate e quasi intime, da condividere tra tutti i docenti di un team, studiando al meglio l'esercizio di forme di tutorialità verso gli alunni;

- al coordinamento del team docente, cioè di un gruppo di professionisti, che devono garantire coesione, tenuta del compito, documentazione dei percorsi, integrazione degli apporti;

- al rapporto tra le diverse discipline, anche con diversa consistenza oraria (ad esempio, *più* lingua italiana e matematica), alla loro aggregazione in ambiti e aree (che è responsabilità attribuita al collegio dei docenti), ai ritmi della settimana, all'equilibrio di una giornata e di una settimana distesa” (G. Cerini, *Maestre d'Italia... a proposito di uno psicodramma sociale*, in “Insegnare”, n. 4, 2008).

LINGUA STRANIERA (NELLA SCUOLA ELEMENTARE)

L'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare è una scelta che risale alla legge 148/1990 di riforma della scuola primaria e, ancora prima, ai programmi didattici del 1985. Fortemente richiesto dalle famiglie, quasi come un simbolo della modernizzazione della scuola, l'insegnamento si è rapidamente diffuso in tutte le classi dell'allora secondo ciclo (3^a - 4^a - 5^a elementari) attraverso una duplice formula organizzativa:

- l'assegnazione *ad hoc* di docenti elementari specialisti, cioè con i requisiti di competenza per insegnare la lingua straniera, ed impegnati esclusivamente nell'insegnamento della lingua in 6-7 classi per circa 3 ore settimanali;

- l'affidamento dell'insegnamento ad uno dei tre docenti del team (3 docenti ogni due classi) in possesso dei necessari requisiti, definito “specializzato”.

L'affidamento ad un docente del team è certamente più coerente con l'idea di un gruppo docente corresponsabile della classe e con l'impostazione originaria delle indicazioni curricolari (che chiedevano di dedicare giornalmente un breve periodo di tempo all'insegnamento delle lingue, in continuità con i ritmi della giornata educativa). Questa scelta, tuttavia, richiede un elevato numero di docenti “formati”. Ricordiamo che la padronanza di una lingua straniera non è, fino ad oggi, requisito obbligatorio per l'assunzione nei ruoli di insegnante elementare.

La scelta di reclutare “specialisti” (comunque sempre maestri elementari) ha certamente accelerato la diffusione delle lingue, garantendo anche un buon livello nell'insegnamento (molti docenti essendo laureati in lingue), ma ha ulteriormente frammentato la presenza di insegnanti in ogni classe di scuola elementare (oltre al team, gli specialisti di lingua, il sostegno, la religione, ecc.), fenomeno che oggi si vorrebbe drasticamente contenere.

Occorre poi ricordare che con la legge 53/2003 si è decisamente optato per la lingua inglese (mentre l'impianto iniziale richiedeva di promuovere una scelta tra le quattro lingue europee più diffuse: inglese, francese, tedesco, spagnolo) e si è esteso l'insegnamento a tutte e cinque le classi. L'orario si è generalmente strutturato su un monte ore settimanale progressivamente più consistente dalla classe prima alla classe quinta, rispettivamente: 1-2-3-3-3 ore (così come ipotizza l'allegato E del dLgs 226/2006 di riforma della scuola secondaria, che contiene anche i curricula di base di lingue straniere).

Questa impostazione ha comportato il crearsi di un organico apposito di circa 11.000 maestri elementari specialisti esclusivamente dedicati all'insegnamento dell'inglese, oltre alla presenza di docenti specializzati, cioè operanti solo nelle classi di normale titolarità. È evidente il costo dell'operazione e già in due leggi finanziarie (approvate rispettivamente dal centro-destra e dal centro-sinistra nel 2004 e nel 2006) si era previsto il graduale riasorbimento degli specialisti, riconducendo l'insegnamento al team docente. In parallelo è stato attivato nel 2005 (con Nota MIUR 1446/05) un piano nazionale di formazione (non obbligatorio) che ha coinvolto all'incirca 20.000 docenti, ma con esiti non sempre soddisfacenti, considerando il tempo di formazione (fino ad un massimo di 380 ore) ed il target dei formandi (spesso docenti con molti anni di servizio alle spalle).

TAB. 1 – GLI ESITI DEL PIANO DI FORMAZIONE DEI DOCENTI

Docenti iscritti ai corsi ai sensi della 1446/05 nell'a.s. 2005/06	15.438
Docenti che hanno terminato il percorso	2.453
Docenti attualmente in formazione	10.779
Docenti che hanno abbandonato*	2.206 (14,3%)

* Motivazioni: mancato riconoscimento nelle graduatorie interne/per mobilità; programmazione temporale dei corsi (troppe ore in un anno); ansia dell'esame finale; ostacoli frapposti dai dirigenti scolastici che non favoriscono la frequenza dei corsisti; età media dei corsisti elevata; decisione dei corsisti di non certificarsi o di completare il percorso metodologico.

Fonte: Seminari nazionali per formatori di lingua inglese (2007).

Ora, il piano programmatico, sposa in pieno la linea dell'assorbimento della figura dello specialista, tanto è vero che nella tabella con le proiezioni degli esuberi nel triennio 2008-2011 vengono praticamente azzerati tutti i posti di insegnamento "specialistico" (11.200 posti). Contestualmente si propone un piano intensivo di formazione obbligatoria per i docenti sprovvisti della qualificazione di lingua straniera, più breve ed intensivo del precedente (di 150-200 ore), con possibilità di affiancamento e tutorato dei maestri da parte di docenti specialisti (quelli oggi in servizio), anche provenienti dalla scuola secondaria di I grado. Non è facile preventivare il fabbisogno di insegnanti da formare: precedenti previsioni (2007) parlavano di ulteriori 25.000 docenti da formare, partendo dal presupposto che lo "specializzato" avrebbe però insegnato nelle due classi del modulo.

Già quest'anno scolastico, del resto, ai docenti elementari neo-assunti in ruolo è stato chiesto – in maniera cogente – di dichiarare la loro disponibilità a frequentare corsi di formazione di lingua inglese. Al momento era stato fissato il livello di certificazione B1 (del corrispondente Quadro europeo) come livello-soglia per poter insegnare la lingua in classe, oltre ad un breve modulo di formazione metodologica. Si tratta ora di capire come un periodo più "stringato" di formazione possa garantire un sufficiente livello di competenza nell'insegnamento della lingua e quali incentivi possano essere offerti ai docenti che si impegnano in questo insegnamento nella propria classe di titolarità.

C'è però un ma... e riguarda le diverse ipotesi che si sono affacciate sulla scena in relazione alla "rimodulazione" dell'organizzazione didattica della scuola elementare. Se si dovesse diffondere il modello imperniato sul maestro unico al posto del team docente, sarebbe

necessario che tutti i docenti conoscessero la lingua ad un livello adeguato, a meno che non rispunti l'idea di affiancare al maestro "generalista" (qualcuno dice prevalente) alcuni specialisti, proprio per completare il quadro degli insegnamenti obbligatori. Autorevoli interventi, anche dello stesso Ministro, hanno prefigurato questa eventualità parlando di docenti specialisti di lingua straniera. Allora si potrebbe riaprire qualche prospettiva anche per questa figura professionale, che invece allo stato degli "atti" (cioè nella prima stesura del piano programmatico) sembrerebbe destinata al superamento in un breve arco di tempo.

MERITO

Una questione, quella del merito, sembra porsi tra le priorità dell'attuale ministro. Tra le sue prime dichiarazioni ritroviamo affermazioni come: *"Ai docenti va restituita la funzione sociale che meritano attraverso la premiazione di chi vale. Con un sistema premiale va aumentato il peso specifico di ogni ora di insegnamento (...)".*

Nel piano programmatico di "merito" si parla in premessa laddove si attribuisce all'assenza di incentivi il clima di incertezza e s...fiducia: *"forme di disinteresse degli alunni verso la scuola, demotivazione e stanchezza del personale anche in assenza di incentivi e riconoscimenti del merito e un preoccupante clima di incertezza e di sfiducia".*

Viene sottolineata, oltre alla necessità di definire i profili d'uscita, i livelli di apprendimento per ogni ciclo di studio, ecc., anche l'urgenza di prevedere *"forme integrative della retribuzione di base, legate al riconoscimento del merito, in un contesto di autonomia organizzativa, didattica e di ricerca, sia a livello di istituzione scolastica che di singolo docente".*

Si parla di merito come presupposto fondamentale per migliorare la qualità del servizio. *"Le soluzioni di carattere strutturale e le politiche del territorio per rivelarsi produttive di effetti e assicurare il successo scolastico debbono essere sostenute da un corretto e ben ponderato impiego delle risorse professionali della scuola, attraverso l'adozione di interventi e misure che, nel mentre eliminino sprechi e sottoutilizzo di mezzi, responsabilizzino e recuperino motivazioni, valorizzino il merito, coinvolgano e rendano partecipi nelle scelte, conferiscano maggior ruolo, diano un più avvertito senso di appartenenza".*

L'unico dettaglio operativo risiede, però, solo nella garanzia che al merito e allo sviluppo professionale sarà destinato *"il 30% delle economie realizzate"*, ma ciò a partire dal 2010, una volta, cioè, verificate gli effettivi risparmi.

Tale disposizione era già stata impartita dall'art. 64, della legge 8 agosto 2008, n. 133, che al comma 9 predisponessa quanto segue: *"Una quota parte delle economie di spesa di cui al comma 6 è destinata, nella misura del 30 per cento, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti per ciascun anno scolastico. Gli importi corrispondenti alle indicate economie di spesa vengono iscritti in bilancio in un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'effettiva realizzazione dell'economia di spesa, e saranno resi disponibili in gestione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle stesse rispetto ai risparmi previsti".*

Quella del merito, dunque, sembra una partita oramai ineludibile, ma per il nostro sistema la strada si presenta piuttosto in salita, non essendo mai stati definiti e condivisi presupposti, strumenti e strategie. Ci sono stati nel corso degli ultimi decenni tentativi, sia in sede di contrattazione sindacale, sia in sede politica, mai portati a termine. I contratti hanno

sempre, seppur timidamente, abbozzato qualche ipotesi, mai approfondite. Venti anni fa (ccnl 1985-1987) si accennava alla necessità di definire nuovi criteri di avanzamento di carriera e si dava il 30 giugno 1988 come termine di scadenza. Da allora si è parlato di merito da accertare attraverso modalità concorsuali (1988-1990), di anticipazioni di carriera mediante titoli (1991-1994), di figure di sistema e di profili di specializzazione della professione (1994-1997), di trattamento economico aggiuntivo di 6.000,00 euro da assegnare con procedura concorsuale (1998-2001), di commissioni per definire i meccanismi di carriera professionale per docenti (2002-2005). Nell'ultimo contratto (2006-2009) viene confermato l'impegno delle parti a cercare *“forme, modalità, procedure e strumenti d'incentivazione e valorizzazione professionale e di carriera degli insegnanti”*.

C'è stato, come si nota, un crescendo fino al contratto 1998-2001 e poi una inversione di tendenza con atteggiamenti di grande cautela. Va ricordato, a questo proposito l'episodio del “concorstone” (applicazione art. 29 del CCNL 1998-2001) attraverso il quale, un po' improvvisamente, si voleva applicare un principio di premialità. Qui tutta la scuola ebbe un moto di ribellione talmente potente da creare effetti anche sul piano politico. Va ricordato però che la ribellione nacque non tanto per un rifiuto *tout court* della valutazione e della conseguente valorizzazione professionale, quanto piuttosto dalla percezione diffusa di inadeguatezza degli strumenti valutativi scelti.

Per completezza di analisi va ricordata anche la proposta di legge dell'attuale ministro, avanzata nel febbraio scorso (5 febbraio 2008)⁶, a legislatura oramai sciolta (e prima ancora di assumere l'impegno del dicastero). Essa consta di 7 articoli, il secondo è riferito alla “valorizzazione del merito nel sistema scolastico ed universitario”. Ci sono alcune parole chiave sull'idea di merito in generale, tra cui: autonomia scolastica, poteri organizzativi e disciplinari del dirigente scolastico, piena concorrenza tra le istituzioni scolastiche... Ci sono alcuni concetti che fanno riferimento specificatamente alla “valorizzazione del merito dei docenti” (art. 2, comma c). Essi sono:

1) *l'eliminazione di ogni automatismo nelle progressioni retributive e di carriera degli insegnanti;*

2) *la progressiva liberalizzazione della professione, da attuare attraverso la chiamata nominativa da parte delle autonomie scolastiche su liste di idonei, con un periodo di prova di due anni scolastici propedeutico all'assunzione a tempo indeterminato, garantendo comunque la mobilità, dei docenti;*

3) *la possibilità, per le singole istituzioni scolastiche, senza oneri aggiuntivi a carico della Stato, di stipulare contratti integrativi di tipo privatistico.*

Sono misure complesse e distanti dalla cultura condivisa. L'on. Aprea, già sottosegretario nella passata legislatura di centro destra, entra maggiormente nel dettaglio con una sua maxi proposta di riforma della scuola⁷. Qui con l'articolo 17, dedicato alla professionalità docente, si percorre la via della differenziazione professionale con un distinto riconoscimento giuridico. Se ne riportano di seguito alcuni stralci.

1. *La professione docente è articolata nei tre distinti livelli di docente iniziale, docente ordinario e docente esperto cui corrisponde un distinto riconoscimento giuridico ed economico della professionalità maturata.*

⁶ *Delega al Governo per la promozione e l'attuazione del merito nella società, nell'economia e nella pubblica amministrazione e istituzione della Direzione di valutazione e monitoraggio del merito presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.* Proposta presentata alla Camera dei Deputati il 5.2.2008, recante il numero 3423.

⁷ *Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti.* Proposta presentata alla Camera dei Deputati il 12 maggio 2008, recante il n. 953.

2. Ai docenti esperti sono attribuite responsabilità anche in relazione ad attività di formazione iniziale e di aggiornamento permanente degli altri docenti, di coordinamento di dipartimenti o gruppi di progetto, di valutazione interna ed esterna e di collaborazione con il dirigente dell'istituzione scolastica. Per lo svolgimento di funzioni complesse nell'ambito dell'istituzione scolastica, possono essere conferiti incarichi ulteriori rispetto all'insegnamento, esclusivamente a docenti ordinari o esperti, remunerati con specifiche retribuzioni aggiuntive rispetto allo stipendio maturato, nell'ambito delle risorse iscritte in un apposito fondo di istituto. (Omissis)

4. L'attività del personale appartenente ai livelli di docente iniziale e di docente ordinario è soggetta a una valutazione periodica, effettuata da un'apposita commissione di valutazione, in ordine a:

- a) l'efficacia dell'azione didattica e formativa;
- b) l'impegno professionale nella progettazione e nell'attuazione del piano offerta formativa;
- c) il contributo fornito all'attività complessiva dell'istituzione scolastica o formativa;
- d) i titoli professionali acquisiti in servizio. (Omissis)

7. L'avanzamento dal livello di docente iniziale a quello di docente ordinario avviene, a domanda, a seguito di selezione per soli titoli effettuata da apposite commissioni, tenendo conto dell'attività di valutazione effettuata dalla commissione di cui al comma 4, dei crediti formativi posseduti e dei titoli professionali certificati.

8. L'avanzamento dal livello di docente ordinario a quello di docente esperto avviene, a domanda, mediante formazione e concorso volto a verificare il possesso dei requisiti culturali e professionali dell'aspirante ed espletato a livello di reti di scuole. (Omissis)

La cultura della meritocrazia, dunque, sembra tra i primi posti delle agende politiche, come un valore da riscoprire e rilanciare. Da molti viene considerata una leva vitale per chiunque voglia continuare a crescere. E, quest'idea, sembra appartenere, oramai, al linguaggio corrente di tutte le compagini politiche, dall'estrema destra alla stessa sinistra.

Ma puntare sulla personalizzazione dei sistemi premianti non è così semplice. Da alcune ricerche in atto, sembra che le stesse nostre aziende, che hanno da molto tempo iniziato ad applicarne alcuni criteri, evidenzino enormi difficoltà nel mettere a segno un piano retributivo corretto. E ciò per mancanza di sistemi efficaci volti ad identificare e premiare una *performance elevata* rispetto ad una *mediocre*. Il rischio, anche nel privato, è che i sistemi d'incentivazione, quando esistono, sono, alla fine, concessi a pioggia (esattamente come nell'attuale sistema pubblico). In mancanza di parametri le principali aziende sembrano focalizzate sugli indicatori di *performance aziendale*, e non riescono a tener conto neanche della coerenza fra il contributo effettivo dei dipendenti al business e i risultati aziendali. Misurare la performance resta ancora, perfino nella prospettiva di mercato, un vero dilemma.

NUMERO DOCENTI

Già la legge n. 133 del 6 agosto 2008, aveva previsto la “*revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA*” con lo scopo di ridurre le dotazioni (art. 64, comma 4, lettera e) attraverso l'adozione di un apposito Regolamento. Tale obiettivo statisticamente tradotto nell'aumento di 1 punto del rapporto alunni-docente (comma 1) da realizzarsi entro il 2011-2012, veniva supportato dall'individuazione di una serie di “misure” riguardati:

- l'accorpamento delle classi di concorso (comma 4, lettera a);
- la razionalizzazione dei piani di studio e dei quadri orari, specialmente per gli Istituti tecnici professionali (comma 4, lettera b);

- la revisione dei criteri sulla formazione delle classi (comma 4, lettera c);
- la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri d'istruzione per adulti e dei corsi serali (comma f);
- la cosiddetta "rimodulazione" dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria (comma 4, lettera d), espressione tradotta poi dal piano programmatico in "insegnante unico" e "tempo scolastico di 24 ore" (v. voce "Insegnante unico).

Tale esigenza viene dettata anche dal confronto con altri Paesi europei, laddove il rapporto alunni-insegnanti sembra condannare l'Italia al ruolo di paese poco virtuoso.

Da un esame comparato su 10 paesi⁸ il numero medio di studenti per docente in Italia è di 10,6 (in penultima posizione prima del Portogallo) mentre, per esempio, in Francia è di 14,3, negli Stati Uniti è di 15,2 e in Germania raggiunge i 17,2⁹

Si ricorda, a questo proposito, che nei rapporti comparati molto spesso non sono precisati alcune importantissime variabili, quali, per esempio, l'estensione del tempo scuola e le politiche dell'inclusione.

Da alcuni dati elaborati dal MPI su dati OECD su dieci Paesi¹⁰ il numero delle lezioni obbligatorie per gli studenti italiani è superiore a tutti gli altri¹¹.

Relativamente al secondo aspetto, sempre dai dati messi a disposizione del Ministero¹², risulta che in corrispondenza dell'aumento del numero di disabili (187.000 presenti nei diversi ordini di scuola con un incremento delle iscrizioni del 57% in 10 anni) si è determinata una crescita dei docenti di sostegno specializzati corrispondente al 10,6% del corpo insegnante. Si tratta di ben 90.032 docenti che, se letti statisticamente, vanno ad incidere sul rapporto complessivo alunni-docenti.

Vediamo qualche dato ulteriore.

Nell'anno scolastico 2007-08 i docenti delle scuole italiane sono circa 843.000 (ivi compresi quelli a tempo determinato), sono esclusi quelli di religione. Nel periodo 1998-2008 i docenti a contratto a tempo indeterminato sono diminuiti di circa 25.000 mila unità: una cifra di poco inferiore al numero degli insegnanti di religione assunti (a tempo indeterminato e determinato: 12.015+13.679=25.694).

Dal quadro analitico degli interventi, che interpreta e attualizza l'art. 64 della legge 133/2008 nonché la finanziaria 2008, risulta che entro l'anno scolastico 2011-12 si devono realizzare economie pari alla riduzione di 87.341 docenti, (67.341 ai sensi della legge n. 133/2008 e 20.000 ai sensi della finanziaria 2008).

La riduzione del numero dei docenti è una misura molto "impegnativa" per qualsiasi governo *pro tempore*. Essa viene, in genere, mal interpretata anche da quella stessa "opinione pubblica" che plaude invece di fronte ad altre misure come i voti decimali, il voto in condotta e lo studio dell' "educazione civica". Non si tratta sicuramente, per le famiglie interpellate attraverso indagini promosse da più soggetti variamente accreditati, di una difesa corporativa dei docenti, ma del timore che un numero minore di insegnanti faccia aumentare le difficoltà reali nella gestione delle classi, non aiuti a frenare i fenomeni di bullismo, peggiori la qualità dell'insegnamento.

Ma simili tagli riguarderanno solo alcune categorie di docenti o tutte le tipologie? Innanzitutto ci sono gli insegnanti specialisti di lingua inglese: una categoria professionale, già residuale, che sarà destinata a scomparire. Nel triennio 2009-2012 si prevede, infatti, l'eliminazione di **11.200** (4.000+3.900+3.300), praticamente l'intero contingente. Ci sono poi

⁸ Italia, Francia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Germania, Ungheria, Finlandia, Giappone, Stati Uniti.

⁹ Fonte: Eurostat, riportato in *La scuola in cifre 2007*.

¹⁰ UE (15), Italia, Francia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Germania, Ungheria, Finlandia, OCSE.

¹¹ *La scuola in cifre 2007*.

¹² *La scuola in cifre 2007*.

1.500 docenti dei corsi serali e per l'istruzione degli adulti. Ma il grosso delle economie, che conduce alla riduzione di un organico pari a **87.400** circa docenti, deriva dall'insieme delle misure già annunciate nel provvedimento estivo (legge 133/08):

- innalzamento del rapporto alunni-classe: si prevede un risparmio di **12.800** docenti (6.000+3.400+3.400);

- riduzione delle attività opzionali nella scuola primaria: **17.000** insegnanti ipotizzati (10.000+4.000+3.000);

- riduzione delle attività opzionali per la scuola secondaria di primo grado: **13.300** insegnanti (10.300+3.000);

- revisione mirata del tempo prolungato nella scuola secondaria di primo grado: altri **10.600** docenti;

- riconduzione generalizzata di tutte le cattedre a 18 ore di insegnamento, ivi compresa l'eliminazione della clausola che consente di salvaguardare comunque, in conseguenza di ciò, la titolarità del docente venuta meno. Tale operazione comporta un risparmio di **7.000** cattedre (5.000+ 2.000);

- revisione dei curricula degli istituti di secondo grado, che sembrerebbe dalle proiezioni far risparmiare **14.000** unità (3.300+3.700+7000)

Nel provvedimento non sono previste le eventuali economie derivanti dalla riduzione a 24 ore del tempo scolastico per la scuola primaria con l'introduzione di una sola figura professionale (vedi voce "Insegnante unico"). Gli eventuali risparmi – si dice nello schema, in maniera un po' sibillina – "potranno ridurre l'incidenza degli altri interventi".

Molto spesso nei processi di riduzione delle spese si usano termini come "essenzializzazione", "semplificazione", "razionalizzazione", "ottimizzazione". Si conoscono tuttavia le difficoltà reali che sottendono le buone intenzioni. Dal quadro degli interventi possono emergere, quindi, diversi scenari. Se alcune operazioni sono doverose e forse non tolgono nulla alla qualità del sistema, altre sono invece inequivocabilmente riduttive. Tra le prime si possono annoverare, per esempio, la riduzione a tempo normale in quelle scuole secondarie di primo grado con organico a tempo prolungato, articolato solo in orario antimeridiano (non si capisce però, perché questa operazione, secondo la tabella 2 del quadro degli interventi, venga rinviata all'a.s. 2010-11 e non venga attuata invece subito a partire dal prossimo anno 2009-10). Doverosa appare anche la revisione del dimensionamento scolastico, sulla base dei parametri esistenti, con l'eliminazione di situazioni oggettivamente non conformi. Tra le manovre che destano perplessità emerge invece la riduzione del tempo scuola (vedi voce "Orari scolastici"), con l'inevitabile eliminazione delle attività opzionali e l'innalzamento del rapporto 'alunni per classe'. Non emerge da quest'operazione il modello culturale sotteso, come invece emergeva nei provvedimenti amministrativi e legislativi del precedente governo di centro-destra (legge 53/2007 e dLgs 59/2004). Perché, per esempio, predisporre la riduzione al solo orario antimeridiano delle attività educative nella scuola dell'infanzia, senza tra l'altro ipotizzare un risparmio, e nella consapevolezza che l'antimeridiano rappresenta solo il 10% delle scuole funzionanti per l'intera giornata?

ORARI SCOLASTICI

La proposta di ridurre i quadri orari di tutti gli ordini e gradi scolastici si inserisce certamente nella logica del contenimento della spesa pubblica, ma risponde anche ad una diversa “filosofia” circa il ruolo della “scolarizzazione” di fronte all’incalzare della società della conoscenza (o dell’apprendimento), con il fascino del suo motto “apprendere ovunque e comunque”. D’altra parte, in molti paesi europei gli orari scolastici si presentano più contenuti rispetto a quelli delle scuole italiane (come monte-ore annuale), anche se in genere si distribuiscono diversamente nell’arco della giornata, della settimana e dell’anno scolastico. Inoltre, rispetto alla situazione italiana, alcuni tempi di “servizio” agli utenti (accoglienza, pasto, intervalli, attività integrative, ecc.) non sono direttamente conteggiati nei tempi del curriculum scolastico obbligatorio. Si pensi invece al valore educativo attribuito nel nostro paese ad alcuni momenti della vita della scuola, come il pasto nel caso del tempo pieno, organicamente inserito nel tempo scuola degli allievi (e dei docenti).

Va poi considerata anche la sostenibilità dei tempi scolastici per gli allievi – tema su cui si sofferma efficacemente il documento programmatico – l’odierna prevalenza di una dimensione quantitativa dei curricoli, la continua espansione di discipline e progetti, la dilatazione dei quadri orari, tutti fenomeni che possono tradursi in un impegno dispersivo per gli studenti, quando non essere fattore di dispersione e insuccesso. Si tratta di una diagnosi compiuta da molti osservatori, e riportata in documenti ufficiali come il “Quaderno bianco” (settembre 2007), che mette in crisi molte certezze del senso comune scolastico, a partire da quella che ad un maggior tempo scuola corrisponda automaticamente un migliore profitto scolastico.

Fece scalpore qualche anno fa la proposta della commissione presieduta dal Prof. Bertagna di procedere ad un drastico ridimensionamento del tempo scuola, portandolo per tutti gli allievi a 25 ore settimanali obbligatorie, lasciando ad una libera “contrattazione” tra scuola, alunni e famiglie la restante quota (di ulteriori 10 ore settimanali) per attività facoltative, laboratori, iniziative integrative, ecc. Quella proposta si tradusse solo parzialmente in un modello organizzativo per la scuola elementare e media (nel dLgs 59/2004, mai abrogato), imperniato su un orario obbligatorio più contenuto (27 ore settimanali), cui si aggiungevano ore facoltative-opzionali (fino a 30 ore nelle elementari, fino a 33 ore nella scuola media). La questione fu poi riproposta nella legislatura successiva, quando nell’ambito della legge finanziaria per il 2007 (legge 27-12-2006, n. 296, art. 1, comma 605, lett. f) si stabilì la progressiva riduzione del tempo scolastico obbligatorio degli istituti professionali “secondo criteri di maggior flessibilità, di più elevata professionalizzazione e di funzionale collegamento con il territorio”.

Nel piano presentato, la riduzione degli orari scolastici è una indicazione generalizzata, che a volte sembra andare molto al di là della configurazione che il servizio scolastico è venuto assumendo nel corso degli anni. Qualche studioso (Scurati) afferma anche che la caratteristica interpretativa del sistema educativo italiano è proprio la sua estensione nello spazio e nei tempi. Questa riflessione sembra valere, ad esempio per la scuola dell’infanzia, dove prospettare un servizio che si svolge “il più possibile” nell’orario antimeridiano sembra non tenere conto che oltre il 90% delle sezioni di scuola materna statale adotta un orario “lungo”, che oscilla attorno alle 40 ore settimanali, comprensive della refezione scolastica, anche per usufruire di un doppio organico insegnante (fin dalla legge 463/1998) che i docenti considerano indispensabile per far fronte ai molteplici bisogni educativi di una utenza in tenera età. Va riconosciuto che nella tabella degli esuberanti che chiude il Piano non sono previste riduzioni di organico per la scuola dell’infanzia: eventuali economie di posti dovuti ad un controllo più rigoroso degli orari effettivi di funzionamento sono infatti finalizzati all’estensione del servizio (che però già oggi copre il 97% della popolazione in età).

Analogamente si può affermare per la scuola primaria, ove sono presenti una quota si-

gnificativa di classi a tempo pieno (oltre il 25%) e di classi funzionanti per almeno e oltre le 30 ore settimanali (un ulteriore 25%), accanto alle classi (la grande maggioranza) che si erano assestate sulla fascia oraria prevista dall'ordinamento vigente (27-30 ore, ex dLgs 59/2004). Ora viene proposto un "ulteriore" modello (così si esprime il D.L. 137/2008) a 24 ore, che sembra affiancarsi e non sostituire totalmente quelli precedenti (stando ad interventi autorevoli ascoltati nelle commissioni parlamentari).

Un possibile scenario prevede la coesistenza tra più modelli organizzativi di tempo scuola, con un'oscillazione molto ampia che andrebbe da 24 ore obbligatorie fino ad un massimo di 40 ore settimanali, queste ultime comprensive del servizio di refezione scolastica. Il quesito vero riguarda però la consistenza delle risorse docenti che sarebbero assegnate per far fronte a queste diverse possibilità. La prospettiva rimane incerta per gli stessi estensori del Piano programmatico che, infatti, non indicano con precisione quale potrebbe essere il fabbisogno di docenti per mantenere questo ventaglio di opportunità.

Così, ma solo in via del tutto ipotetica, si può immaginare che per far fronte ai diversi modelli si faccia ricorso ad un certo plafond di risorse:

- per il modello a 24 ore è previsto un unico docente, cui però va aumentato l'orario di docenza dalle attuali 22 a 24 (fermo restando l'attuale regime dell'insegnamento della religione cattolica: due ore settimanali a scelta del docente "idoneo" e la possibilità, non esclusa nelle dichiarazioni, di specialisti di lingua inglese e delle figure di sostegno);
- per il modello a 27 ore è preventivabile la richiesta di prestazioni aggiuntive per il docente della classe (ma si pone un problema di copertura finanziaria delle spese);
- per il modello a 30 ore diventa necessario ricorrere ad altri apporti orari, prelevati dalle disponibilità dell'istituto (una sorta di organico funzionale);
- per il modello a 40 ore (ma non si usa la terminologia "tempo-pieno" che pure era stata ripristinata nell'ambito della legge 176/07) non viene indicata – nell'attuale schema di Piano – la modalità di "copertura" del maggiore tempo scuola.

Per la scuola secondaria di I grado si prevede un assestamento sulle 29 ore settimanali, superando il modello previsto nel dLgs 59/04 delle 27 ore-base e delle 6 ore facoltative-opzionali, che era già stato modificato con successive disposizioni amministrative. La manovra, invece, è particolarmente esigente in relazione al c.d. tempo prolungato, istituito nell'ordinamento fin dal 1981, ma poi soggetto a diverse oscillazioni organizzative (tempo flessibile, riduzione dei rientri pomeridiani, attivazione di orari opzionali, ecc.) determinando una certa aleatorietà del modello, che pure manteneva il suo organico originario (quello previsto dal dPR 782/1982). Infatti si preannuncia la derubricazione del tempo prolungato, cioè la sua riconduzione a "tempo normale", nel caso in cui non siano assicurati almeno tre rientri pomeridiani o non sia presente un corso triennale completo. Infatti, è invalso il vezzo di "accatastare" spesso in orario antimeridiano il piano orario originario del tempo prolungato, riducendolo, magari con la motivazione dell'inesistenza di strutture e servizi adeguati. L'attuazione di questo "passaggio" costituirà un importante banco di prova circa la configurazione della attuale scuola media e delle sue prospettive di sviluppo, nelle diverse aree del nostro paese. La "sfida" comprende anche una riagggregazione in ambiti più ampi delle attuali cattedre di insegnamento.

La riduzione degli orari riguarda anche il sistema dei licei: i classici, linguistici, scientifici e delle scienze umane si assestano sulle 30 ore settimanali, mentre ai licei artistici musicali e coreutici viene assegnato un monte-ore di 32 ore settimanali. Questo stesso tempo scuola viene previsto per gli istituti tecnici e professionali, da riordinare in base a quanto previsto dalla legge 40/2007 (approvata nella precedente legislatura). L'avvio del nuovo ordinamento, che comporta il "rilancio", ma anche la revisione del dLgs 226/2005 (attuativo della riforma Moratti) è previsto con gradualità dall'a.s. 2009/2010. L'obiettivo è quello di ridurre il numero degli indirizzi, di contenere quadri orari e discipline, di essenzializzare e rinnovare i piani di studio. Queste innovazioni dovranno trovare posto in appositi regolamenti attuativi della legge 133/08.

PIANI DI STUDIO (E INDICAZIONI NAZIONALI)

In diversi passaggi del Piano programmatico viene ribadita la necessità di procedere ad una formulazione più semplice e chiara degli indirizzi programmatici di tutti gli ordini e gradi scolastici, unitamente alla revisione degli assetti ordinamentali e dei quadri orari. In effetti, il dispositivo contenuto all'interno della legge 133/08 (che recepisce il decreto legge 112/08) conferisce all'esecutivo un'ampia delega in materia di ordinamenti, con la possibilità di apportare modifiche all'organizzazione scolastica che siano coerenti con i principi ispiratori dei provvedimenti legislativi e, soprattutto, in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi finanziari (di contenimento della spesa pubblica) previsti dalla manovra economica pluriennale. Il Governo è autorizzato ad intervenire tramite regolamenti e successivi decreti ministeriali per modificare gli assetti attuali della scuola, anche in materia di programmi di studio. Si stabilisce anche che gli interventi dovranno consentire di introdurre innovazioni ordinamentali in tempo utile per avere effetto dall'a.s. 2009/10.

In un passaggio del Piano si ribadisce che all'interno di tali Regolamenti saranno predisposti anche i nuovi curricula del I e II ciclo. La procedura non rappresenta una novità, poiché in materia di programmi didattici il Ministro dell'istruzione è titolare di una potestà regolamentare di emanazione delle Indicazioni nazionali (Art. 8 del DPR 275/99). In tal senso si esprimeva anche la legge 53/2003 (Norme generali sull'istruzione) che recepiva quanto già previsto dal Testo Unico delle leggi sull'istruzione del 1994. Invece, si può ritenere irriuale la procedura con cui negli ultimi anni si è provveduto a revisionare le Indicazioni nazionali per il primo ciclo di istruzione:

- nel 2004 attraverso testi allegati al decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2004 (tali allegati erano definiti come "assetto pedagogico, didattico e organizzativo" per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I grado, da adottare in "via transitoria" fino all'emanazione dei regolamenti definitivi);

- nel 2007 attraverso un testo allegato al D.M. 31 luglio 2007 (nel quale nuove "indicazioni per il curriculum" venivano proposte in via sperimentale e per una durata di due anni scolastici, in previsione di una redazione definitiva da formalizzare tramite regolamento).

Analogamente gli assetti curriculari per il secondo ciclo di istruzione erano stati allegati al dLgs 226 del 17 ottobre 2006, in cui era prevista una duplice articolazione di percorsi nel sistema dei licei ed in quelli di istruzione e formazione professionale. Va anche ricordato che la legge 40/2007 ha apportato sostanziali modifiche a tale impianto sul versante dell'istruzione tecnica e professionale, mentre due successive leggi di conversione di decreti-legge (la legge 228/2006 e la legge 40/2007 hanno posticipato all'a.s. 2009/10 l'avvio nelle prime classi dei nuovi percorsi, dunque anche dei rispettivi piani di studio e curricula).

C'è anche da ricordare che le indicazioni derivanti dalla riforma Moratti (legge 53/03), sia per il primo sia per il secondo ciclo, erano fortemente connotate dal tema della personalizzazione e quindi strutturate in "profili educativi, culturali e professionali" degli studenti, in obiettivi specifici di apprendimento per le diverse discipline del curriculum, in tavole con i quadri orari dei diversi indirizzi. Le Indicazioni elaborate nella legislatura successiva, invece, presentavano quadri di "traguardi di competenze" in uscita, articolati per singole discipline, per il primo ciclo (D.M. 31 luglio 2008) e su "competenze trasversali e assi culturali" per il primo biennio obbligatorio del secondo ciclo (D.M. 139/2007). Per entrambi i cicli, la normativa citata proponeva due anni scolastici di sperimentazione e ricerca-azione, cioè un periodo graduale di primo contatto con i nuovi assetti curriculari.

Questa provvisorietà ha determinato una notevole incertezza nelle scuole, non sempre sopperita dalla buona volontà degli operatori scolastici e da un saggio uso degli spazi di autonomia di ricerca e innovazione previsti dal regolamento dell'autonomia. Le azioni nazionali di accompagnamento ai nuovi curricula sono state abbastanza intense per il primo ciclo

(seminari nazionali e locali, iniziative di formazione e ricerca, monitoraggi) con finanziamenti ad hoc, molto più deboli per il secondo ciclo, anche per una tradizionale difficoltà ad intraprendere azioni di formazione e di innovazione dei curricoli in quel segmento scolastico.

Si ponga mente al semplice fatto che la partecipazione alle iniziative di formazione non è obbligatoria neppure in presenza di innovazioni di sistema, stante la previsione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro che qualifica l'aggiornamento come un diritto di cui si può usufruire; anche la partecipazione ad iniziative di sperimentazione richiede una piena condivisione da parte degli operatori scolastici e l'adesione degli organismi collegiali competenti. In linea di principio si tratta di giuste affermazioni (non si può imporre a nessuno di "apprendere"), ma la situazione ha assunto tratti non più difendibili, mascherando spesso aree di pigrizia culturale e professionale, oltre che una dequalificazione delle attività di aggiornamento (... non basta l'e-learning).

La presenza di Indicazioni culturali e didattiche, autorevoli e accreditate sotto il profilo scientifico, frutto di un processo di elaborazione condiviso, traducibili in termini operativi, rappresenterebbe certamente un elemento di chiarezza in un panorama scolastico (quello degli ultimi 10 anni) che ha visto consumarsi rapidamente documenti, indicazioni, curricoli, travolti dalla frenesia delle riforme. È a rischio l'idea stessa di Programmi o di Indicazioni Nazionali, in un quadro di autonomia scolastica che non annulla l'esigenza di solidi punti di riferimento nazionali (che potremmo chiamare livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione).

Il piano programmatico preannuncia un rapido processo di revisione dei curricoli sia per il primo ed il secondo ciclo. Per la scuola dell'infanzia ed il primo ciclo viene indicata la strategia dell'*armonizzazione* degli ultimi documenti programmatici (quelli allegati al dLgs 59/04 e quelli allegati al DM 31 luglio 2007) con l'obiettivo di pervenire ad una "stesura unitaria e semplificata", in coerenza con criteri di essenzialità e semplificazione (di orari, discipline, piani di studio). In altro passaggio si afferma che questo processo di revisione dovrebbe concludersi entro questo anno scolastico e che terrà conto della sperimentazione in atto nelle scuole. Infatti, come si diceva, le scuole del primo ciclo, in base alla Direttiva 68/2007 dovrebbero essere impegnate (il condizionale è d'obbligo!) in un processo di attuazione graduale e sperimentale delle Indicazioni per il curricolo, attraverso la metodologia della ricerca-azione. Si tratta di una apertura interessante, che lascia intravedere una possibilità di dialogo tra scuole "sul campo" e sedi nazionali (commissioni?) di elaborazione dei programmi, che dovrebbe essere colta con favore da entrambi i fronti, per la possibilità (non scontata) di condividere un progetto di scuola, con riferimento a finalità, profili, assetti curriculari e organizzativi. Ma per giungere a questa composizione servono linee di lavoro operative, un clima di serenità, la disponibilità all'ascolto delle reciproche ragioni, la convinzione di operare per il "bene comune" della scuola, in vista del miglioramento dei risultati dei ragazzi.

Più complessa appare la situazione per il secondo ciclo, in cui sul ceppo del dLgs 226/2004 (attuativo della riforma Moratti, orientata al "doppio canale"), si è inserita la legge 2 febbraio 2007 n. 40, che ha ricondotto gli istituti tecnici e professionali nell'alveo del sistema di istruzione. Inoltre, la stessa legge 133/2008 estende la possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione (elevato fino a 16 anni dalla legge 296/2006) anche nei centri di formazione professionale regionali, oltre che nel sistema scolastico e nei percorsi sperimentali integrati scuola-formazione professionale. La situazione è, dunque, molto fluida, anche se autorevoli dichiarazioni ipotizzano la necessità di una convergenza ed il pieno recupero dell'elaborazione riportata nel documento "Persona, tecnologie e professionalità" della "Commissione De Toni" istituita dal precedente ministro Fioroni per definire le coordinate dell'istruzione tecnica e professionale. Oltre alle indicazioni curriculari la materia implica anche una semplificazione degli indirizzi e la rimodulazione degli orari obbligatori, per cui il piano prevede una consistente riduzione. Tutte le novità dovrebbero decorrere, progressivamente, dall'a.s. 2009/2010.

QUADERNO BIANCO

Il frequente richiamo che viene fatto al “quaderno bianco sull’istruzione” elaborato dal precedente Governo (settembre 2007) e sottoscritto dai Ministri dell’Istruzione e dell’Economia, segnala l’esigenza (su cui spesso interviene il Presidente della Repubblica) di fondare le proposte di riforma della scuola su una diagnosi possibilmente condivisa, argomentata e corredata di indicatori e dati oggettivi, capace di sostenere e motivare i processi di cambiamento, a partire da una più stringente comparazione con il contesto internazionale in rapida evoluzione ed in particolare con gli obiettivi europei. La strategia di Lisbona 2000, infatti, vorrebbe stimolare l’Europa a divenire “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”.

Questo respiro si legge anche nell’*incipit* del Piano programmatico che, richiamando i numerosi tentativi di riformare la scuola italiana negli ultimi anni, caratterizzati da “*vicende alterne e spesso tormentate, spinte in avanti, ritorni al passato e rifacimenti che ne hanno impedito la completa attuazione*”, sottolinea invece l’esigenza di un “*disegno unitario e condiviso*”, che implica un “*profondo e sereno ripensamento dell’impianto complessivo del nostro sistema scolastico*”. Non però trattarsi di una nuova “grande riforma” – prosegue il testo del piano – ma di un processo di “essenzializzazione”, semplificazione e razionalizzazione per ottenere risultati qualitativamente migliori.

Vengono poi richiamate le strategie portanti del disegno prefigurato dalla legge 133/08 all’insegna del riassetto (riduzione!) della spesa pubblica e della “modernizzazione” del sistema e le si collegano direttamente a quanto già indicato nel Quaderno Bianco. In particolare – secondo gli estensori del Piano – occorre far leva su:

- essenzialità e snellimento dei curricula, con una più chiara definizione dei profili formativi di uscita degli allievi;
- potenziamento dei sistemi valutativi, anche su base standardizzata, che consenta di monitorare e certificare apprendimenti e competenze conseguite;
- più forte autonomia di ricerca delle scuole, per migliorare gli ambienti di apprendimento;
- più incisiva valorizzazione delle prestazioni professionali dei docenti, da ancorare ad un apprezzamento del “merito”.

In effetti, il Quaderno Bianco si muove nell’ottica, che è ormai diffusa a livello internazionale, di stimolare fortemente l’autonomia delle scuole, ma di controbilanciarla con rigorosi sistemi di rendicontazione, nella forma dell’*accountability* che si realizza anche sulla base di prove standardizzate sugli apprendimenti.

L’idea è di far contare di più i soggetti esterni al sistema (i genitori, le comunità, le istituzioni locali, il mondo delle imprese). Se il “pubblico” farà sentire la sua voce sulla scuola – questa è la tesi- potrà stimolarne il miglioramento. Sono già molte le scuole che stanno adottando strategie di bilancio sociale (volute tra l’altro anche dalla Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 17 febbraio 2006, che propone anche uno schema-guida), mentre l’introduzione in grande stile delle prove standardizzate di valutazione degli apprendimenti (sia nei test Invalsi, sia in sede di esami di fine ciclo) è preconizzata dalla legge 176/2007 (approvata quasi all’unanimità nella precedente legislatura).

L’obiettivo è quello di imprimere una sferzata al sistema educativo mettendolo di fronte alle troppe iniquità che produrrebbe. Ci sono a testimonianza i pesanti esiti di OCSE-PISA, ma anche numerosi indicatori quantitativi: il 20,6% dei ragazzi esce dal percorso formativo senza aver acquisito alcun titolo di studio o una qualifica professionale; si manifesta una pesante stratificazione socio-culturale nei percorsi degli allievi (i figli dei laureati frequentano per il 78% i licei, ma lo fa solo il 42% dei figli di diplomati e via a scendere nel *deca-*

lage sociale); il 37% degli allievi si diploma a 14 anni con il giudizio di “sufficiente”, con pesanti ripercussioni nei primi anni delle superiori. Così, il nostro sistema non sembra in grado di aiutare le fasce più deboli, né di promuovere le eccellenze.

Ma il “Quaderno” affonda la sua critica soprattutto sulla assenza di una seria politica di reclutamento del personale docente, sulla mancanza di incentivi allo sviluppo professionale, sulla piattezza delle politiche contrattuali. Anche l’assegnazione dei docenti alle scuole appare “barocca”, con la doppia manovra sugli organici di diritto e di fatto. Questa modalità puramente amministrativa non riesce a cogliere gli effettivi bisogni, nasconde aree di spreco, produce costi esorbitanti rispetto agli altri paesi. Il passaggio ad una logica qualitativa nell’utilizzazione del personale richiede di superare rigidità e protezionismi, scegliendo con decisione le prospettive dell’organico funzionale, che lega l’assegnazione dei docenti non a parametri astrattamente ugualitari, ma piuttosto alla progettualità della scuola, razionalizzando le risorse e gli insediamenti scolastici, d’intesa con gli enti locali. In ogni caso andrebbe superata la situazione di appiattimento attuale che non premia i comportamenti virtuosi e non favorisce un uso più intelligente del personale. Meccanismi premiali andrebbero legati ad effettivi impegni e miglioramenti ottenuti nel lavoro a scuola.

In sintesi, il Quaderno bianco propone di non aumentare il flusso finanziario statale verso l’istruzione, ma di riorganizzarlo al meglio (a partire dalla gestione del personale docente).

È chiaro che queste affermazioni del Quaderno Bianco rappresentano un viatico di un certo spessore rispetto alle scelte preannunciate nella legge 133/08 e nei provvedimenti attuativi, ferme restando le diversità delle terapie proposte a corredo di una diagnosi largamente comune.

Infatti, va ricordato che una delle poche ipotesi del Quaderno tradotte in linea politica dal precedente Governo era stata la proposta di sperimentazione (in una serie limitata di province) di sistemi di *governance* locale nell’uso delle risorse (statali, degli enti locali, dei privati). Infatti, l’articolo 2, commi 417-424 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 prescriveva che *tutti* i risparmi ottenuti da questo “governo concertato” delle risorse (ad esempio, in materia di insediamenti scolastici) fossero interamente restituiti ai territori virtuosi per il loro ulteriore sviluppo.

Nel piano programmatico resta il richiamo ai comportamenti virtuosi delle comunità locali, sta di fatto – però – che solo il 30% dei risparmi ottenuti con la manovra di riorganizzazione sarebbe restituito al sistema stesso, in forma di premialità agli addetti.

RAPPORTO (ALUNNI-INSEGNANTI)

L’incipit del Piano programmatico del MIUR contiene un assioma non facile da smentire: il nostro sistema spende per alunno più risorse della media Oece e il rapporto insegnanti studenti è decisamente più alto (9,2 insegnanti per cento studenti, senza contare i docenti di sostegno o quelli utilizzati per altre attività: religione, supplenze annuali, ecc.), mentre i risultati appaiono complessivamente inferiori agli standard europei.

Il dato non è nuovo e già era stato abbondantemente analizzato nel “Quaderno bianco sull’istruzione” (settembre 2007), anche se non è semplice maneggiare i parametri numerici, perché possono essere diversi i criteri di conteggio del personale docente che opera nella scuola. La semplice tabella che segue ben sintetizza le variabili in gioco:

TAB. 1 – NUMERO DI INSEGNANTI OGNI 100 STUDENTI. A.S. 2005/06.

	<i>Totale</i>
Docenti di base (compresi i tecnico-pratici)	9,3
Docenti di base e docenti di religione	9,6
Docenti di base e religione (esclusi tecnico-pratici)(*)	9,2
Docenti di base con sostegno	10,4
Docenti di base con sostegno e religione	10,7
Docenti di base, sostegno religione e altro	11,48

(*) Parametro utilizzato per la comparazione tra i paesi OCSE

Fonte: *Quaderno Bianco Istruzione, settembre 2007.*

La comparazione con gli standard Ocse avviene con riferimento agli insegnamenti frontali (quindi docenti di base e di religione), quindi il valore per l'Italia è di 9,2 docenti ogni 100 allievi. Il confronto con altri paesi europei segnala in effetti la presenza di un numero più elevato di insegnanti, con il top di "fabbisogno" nella scuola secondaria inferiore.

TAB. 2 - NUMERO DI INSEGNANTI OGNI 100 STUDENTI. CONFRONTO INTERNAZIONALE. ANNO 2004

	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria Inferiore</i>	<i>Secondaria Superiore</i>	<i>Totale</i>
Italia	9,3	9,7	8,7	9,1
Francia	5,2	7,1	9,7	8,3
Germania	5,3	6,4	7,2	6,6
Gran Bretagna	4,7	5,8	8,1	6,9
Grecia	8,8	12,2	11,9	12,0
Spagna	7,0	7,8	12,5	9,3
Svezia	8,3	8,4	7,1	7,8
Finlandia	6,1	10,0	6,2	7,6
Canada	Nd	Nd	Nd	Nd
Stati Uniti	6,7	6,6	6,3	6,5
Giappone	5,1	6,5	7,6	7,1
Media OCSE	5,9	7,3	7,9	7,5

Fonte: *Quaderno Bianco Istruzione, settembre 2007.*

È evidente che sono molti i fattori che influiscono su questo rapporto, in particolare l'estensione degli orari scolastici (ad esempio, il tempo pieno nel primo ciclo o i quadri orari degli istituti professionali), il modello organizzativo adottato (ad esempio, nella scuola elementare l'adozione del modulo e l'introduzione della lingua inglese), l'orario di impegno didattico dei docenti (che in Italia appare cristallizzato da oltre un trentennio), particolari scelte di ordinamento (ad esempio, l'insegnamento curricolare della religione cattolica o l'integrazione dei disabili, con figure di sostegno). Una certa influenza è poi correlata alla dimensione delle classi (ed alle regole per costituirle) e alla distribuzione degli insediamenti scolastici (i plessi) nel territorio. Ogni Paese combina diversamente questi fattori per determinare la quantità di risorse da destinare al sistema scolastico (in particolare quanti insegnanti impiegare).

In Italia, da molti anni, l'unica variabile che è stata messa sotto osservazione si riferisce al numero di alunni per classe, per il quale è stato richiesto un progressivo elevamento per contenere i costi complessivi dell'istruzione. Ricordiamo, ad esempio, il dispositivo contenuto nella legge finanziaria per il 2007 (Governo Prodi), nel quale era stato previsto di "incrementare il valore medio nazionale del rapporto alunni/classe dello 0,4" (L. 27.12.2006, n. 296 art.1, c. 605, lett. a).

Nella nuova manovra finanziaria questo parametro viene sostituito da un criterio diverso. Infatti non si opera solo sul rapporto alunni/classe (quindi sulla dimensione delle classi), ma su un indicatore più globale come è il rapporto alunni/insegnante (che è sensibile anche ad

altre variabili, come la durata del tempo scuola). Il piano programmatico propone l'obiettivo di incrementare di un punto questo rapporto. Si tratta dello stesso criterio utilizzato nelle indagini OCSE prima citate, ma con una diversa base di conto, che grossolanamente risponde alla domanda: quanti allievi "gestisce" mediamente un insegnante?

La risposta è certamente collegata alla dimensione della classe, ma anche al tempo erogato dalla scuola, alla possibilità di disporre di compresenze, ecc. Quindi consente di articolare le scelte di politica scolastica in più direzioni, per raggiungere l'obiettivo di carattere economico previsto dalla legge 133/08 (la riduzione della spesa): si può aumentare il numero di allievi per classe (e nel documento programmatico si fa cenno ad una revisione dei criteri di composizione delle classi, con riguardo ai valori minimi e massimi), si può ridurre il quadro orario degli insegnanti (ed il piano contiene una forte operazione in tal senso), si può comprimere la compresenza (ed il piano prevede la riduzione del 30% delle compresenze dei docenti tecnico-pratici e suggerisce misure di contenimento per la scuola dell'infanzia, elementare e media). In generale si chiede di superare le attività di co-docenza. Anche la razionalizzazione delle sedi scolastiche (nel mirino sono soprattutto quelle con meno di 50 alunni), oltre all'eliminazione di duplicazione di indirizzi formativi, può produrre effetti sul numero complessivo degli insegnanti da impiegare.

Va comunque osservato che la riorganizzazione del servizio scolastico sul territorio è di stretta competenza degli Enti locali (dLgs 31 marzo 1998, n. 112), sulla base di criteri dettati a livello nazionale (dPR 233/1998), e che la configurazione del sistema scolastico italiano è assai articolata e capillarmente presente in tutto il paese. Sarà necessaria una forte intesa tra tutti i soggetti interessati per giungere a piani condivisi di riorganizzazione del servizio, dagli effetti non sempre prevedibili.

SPESA PUBBLICA (PER L'ISTRUZIONE)

Di fronte ai contenuti del Decreto legge 112/08 (poi convertito in legge 133/08) non sono mancate le polemiche sull'approccio scelto dal governo, che mette in primo piano il contesto economico con le dure compatibilità finanziarie della spesa pubblica. Analizzando i dati è stato fin troppo facile tirare in ballo le comparazioni internazionali e la diversa propensione degli Stati ad investire nell'istruzione. Anche in questo caso le cifre non sono univoche ed attestano indici di spesa per l'istruzione rapportati sul PIL e sul Bilancio pubblico inferiori (per l'Italia) alla media Ocse, ma una spesa per alunno superiore.

TAB. 1 – SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA: CONFRONTO INTERNAZIONALE. ANNO 2003

	<i>Spesa in rapporto al PIL</i>	<i>Spesa in rapporto alla spesa pubblica totale</i>	<i>Spesa pubblica per studente (\$)</i>
Italia	3,6	7,4	5.710
Francia	4,2	7,5	5.288
Germania	3,5	6,3	4.856
Gran Bretagna	4,6	8,8	4.964
Grecia	2,8	5,3	3.378
Spagna	3,0	nd	4.184
Svezia	4,5	8,3	4.015
Finlandia	4,0	8,0	4.787
Canada	3,6	8,2	4.773
Stati Uniti	4,2	10,4	6.580
Giappone	3,0	7,9	5.038
Media OCSE	3,9	9,0	4.623

Fonte: MPI-MEC, Quaderno bianco sull'istruzione, settembre 2007.

Il panorama italiano sulla spesa per l'istruzione mette in evidenza una linea di continuità tra una finanziaria e l'altra, nel senso di una tendenza –più o meno accentuata – verso il contenimento delle risorse disponibili per il sistema scuola. A questo principio non si sottraeva la finanziaria per il 2007 (legge 296/06), in cui però una parte della manovra prevedeva incrementi di spesa per l'obbligo scolastico, le sezioni primavera, le scuole non statali, l'edilizia scolastica, alcuni processi innovativi. Così pure la legge finanziaria per il 2008, che comunque al suo interno (ai commi 417-424 dell'art. 2, legge 244/07) proponeva di avviare –in via sperimentale e solo in alcuni territori – un modello di *governance* locale della spesa pubblica per l'istruzione, al fine di “innalzare la qualità del servizio di istruzione” e di “accrescere efficienza ed efficacia della spesa”. In tali ambiti territoriali, le politiche di razionalizzazione della spesa (da sviluppare di concerto con gli Enti locali) avrebbero permesso di sviluppare e controllare parametri e indicatori di efficienza (ivi compreso il controverso rapporto numerico insegnanti-studenti), con la possibilità di finalizzare e reinvestire in loco tutte le risorse rese disponibili dai comportamenti “virtuosi” dei vari soggetti. Il modello, da sperimentare per un triennio, sarebbe poi stato esteso su tutto il territorio nazionale attraverso un apposito atto di indirizzo. È evidente la derivazione di questa proposta (al momento non attuata) con le indicazioni contenute nel “Quaderno bianco dell'istruzione” (settembre 2007) che sembra essere fonte di ispirazione sia per l'attuale maggioranza di governo, sia per la precedente.

Dunque, si ritorna al punto di partenza: è necessario commisurare la spesa per l'istruzione alla sua effettiva ricaduta sulla qualità dell'istruzione. Questo principio richiede un patto leale tra società civile, istituzioni politiche, enti locali, comunità, operatori della scuola, per inaugurare nuove modalità di collaborazione che facciano risaltare elementi di responsabilità, di autonomia, di sussidiarietà, di trasparenza, secondo le linee di un'evoluzione positiva delle Pubbliche Amministrazioni che si era potentemente manifestata a partire dagli anni '90 in Italia. La speranza è che un simile processo non si interrompa, anzi possa aiutare anche la scuola a superare l'emergenza in cui essa sembra costretta ad operare.

TEMPO PIENO

Nel documento programmatico per l'attuazione della legge 133/08 la dicitura “tempo pieno” non compare mai. Eppure sui mass-media, negli interventi dei massimi rappresentanti del Governo, nelle prime pagine dei giornali, mai si era parlato tanto come oggi del “tempo pieno”, del suo valore, della sua difesa, della sua auspicata espansione. Come mai questo paradosso? E poi, cosa credibilmente ci si può aspettare per il futuro di questo modello di scuola così radicato nell'immaginario collettivo e nella scuola, ma non diffuso in modo uniforme su tutto il territorio nazionale?

Nel panorama scolastico italiano il tempo pieno ha un suo fascino, lo ha avuto e ancora ce l'ha. La scuola a tempo pieno in Italia ha ormai 40 anni di storia “ufficiale” alle spalle (è nato infatti nel 1971 con la legge 820), ma si presenta con immutata freschezza e reattività ad ogni appuntamento delle ricorrenti riforme scolastiche. Il gradimento del “pubblico” è molto alto (infatti le domande di iscrizione sono in costante aumento) e comunque superiore a quello della “critica”, cioè degli opinionisti e degli apparati ministeriali che tendono soprattutto a metterne in evidenza i limiti. Si chiedeva recentemente sulla “Stampa” l'economista Luca Ricolfi se non dovesse attribuirsi anche al mitico “tempo pieno” quella fragilità di capacità di studio individuale e di competenze di base che i ragazzi di oggi denotano. Per non parlare del dissacrante intervento di qualche anno fa del poeta Piero Citati, con il suo “Elogio del tempo vuoto”.

Anche il “tempo pieno”, al pari del team docente e di altri pezzi forti della scuola elementare (il modulo, il rientro pomeridiano, le discipline), non esce molto confortato dal dibattito che si è sviluppato in questi mesi attorno al suo funzionamento.

Con la riforma Moratti (in particolare con i modelli organizzativi previsti dal dLgs 59/2004) veniva superato il modello del tempo pieno nella scuola elementare, così come si era caratterizzato dopo il 1971. Al suo posto veniva istituito un prolungamento di orario, certamente fino a 40 ore (quindi con un contenitore simile al tempo pieno), ma tendenzialmente “riempito” con interventi aggiuntivi, quali la mensa, il dopo-mensa, le attività facoltative, con una giustapposizione di esperienze tale da metterne a rischio la sua specifica identità. Ma il modello era talmente consolidato nelle pratiche della scuola, che non avvenne nulla di ciò che era preconizzato dal dLgs 59/04: il tempo pieno continuò ad espandersi sul piano quantitativo (oltrepassando il 25% di tutta l’utenza della scuola primaria), le disposizioni amministrative sugli organici continuarono ad assicurare la doppia figura del docente, ed infine una legge (la 176/07) ripristinò anche formalmente il modello classico a “tempo pieno” (40 ore settimanali, con due docenti contitolari ed una quota di compresenza).

Questa vicenda recente spiega anche le cautele che circondano oggi la questione del tempo pieno. Evidentemente non è in gioco solo un meccanismo “orario”, ma piuttosto un’idea di scuola, uno stile di rapporto tra la scuola, la comunità e il territorio. Vediamo perché.

Sul piano delle politiche scolastiche, il tempo pieno ha contribuito allo spostamento dal concetto di assistenza scolastica a quello di diritto allo studio (facendo vivere il diritto all’istruzione come uno dei diritti fondamentali di cittadinanza). La scuola a tempo pieno si è qualificata come scuola della comunità, come un ambiente pedagogico “totale”, con un messaggio molto semplice e leggibile: un rapporto più coraggioso con la città, l’incontro con la cultura del territorio, una grande capacità di accoglienza e di accettazione delle diversità, il rispetto e la valorizzazione delle identità e delle radici, la spinta verso orizzonti più vasti grazie alla forza della cultura.

Sul piano gestionale i protagonisti del tempo pieno sono stati i Comuni, assai prima che apparisse il Decreto legislativo 112/1998. Si sono gettate le basi per nuove alleanze, in vista di un vero e proprio “ecosistema” formativo, praticando forme di progettazione partecipata, in cui l’Ente locale non solo ha fornito i servizi dovuti per legge (mensa, trasporti, edilizia, ecc.), ma ha messo a disposizione risorse educative (esperti, laboratori, attività extrascolastiche, ecc.).

Sul piano della cultura organizzativa il tempo pieno ha anticipato l’autonomia, intesa come assunzione di responsabilità sulla qualità del progetto educativo: innanzi tutto all’interno del gruppo degli insegnanti, strutturati in forma di *team teaching* (specie nei piccoli plessi) o di coppia “collaudata” (la cultura di “coppia” ha prevalso sulla cultura del team). La condivisione delle responsabilità è stata la cifra interpretativa del tempo pieno: il senso di appartenenza alla istituzione “scuola a tempo pieno” si è inverato attraverso una organizzazione leggera, basata sulle persone e sulle loro motivazioni, piuttosto che sugli incastri perfetti degli orari e delle presenze (un difetto che è apparso successivamente nel “modulo”). La valutazione è stata vissuta in termini di rendicontazione “sociale” partecipata, piuttosto che come una arida tecnica docimologica.

Sul piano pedagogico il tempo pieno ha optato per una didattica “narrativa” ove il progetto di un intero anno (o di tutto un plesso, o di una sola classe) era imperniato su una storia o un’idea forte, piuttosto che su una miriade di microprogetti (è questo il tormentone dell’autonomia di oggi male intesa).

Indagini scientifiche e opinione pubblica continuano a premiare le classi a tempo pieno, che si presentano come un ambiente didattico ricco di sollecitazioni operative (la scuola del fare e non solo del dire), di situazioni sociali (con largo spazio ai vissuti dei bambini, ma anche con un uso cognitivo dell’interazione sociale), di incontri variegati con linguaggi e saperi, di una più graduale iniziazione all’organizzazione disciplinare della conoscenza.

Sono tutti segnali da considerare non solo in un'ottica di nostalgia per un modello storicamente datato, perché la nuova scuola elementare dovrebbe sapere apprezzare le buone pratiche della propria storia, rivivendole in maniera innovativa. Insomma, non tanto “più tempo” purchessia, ma un “tempo più disteso” per un migliore apprendimento.

Forse per tutti questi motivi, lo stesso “Quaderno Bianco” del settembre 2007, pure in un'ottica di rigoroso utilizzo delle risorse docenti, proponeva di elevare la quota del tempo pieno dal 25% al 40% della scuola elementare. Sfida cui nemmeno il Governo attuale può sottrarsi.

UNITÀ SCOLASTICHE

Con l'acquisizione dell'autonomia ai sensi del DPR 18 giugno 1998, n. 233, le istituzioni scolastiche hanno contestualmente acquisito la responsabilità organizzativa e amministrativa nei confronti delle scuole, dei plessi, degli istituti (cioè dei diversi punti di erogazione del servizio) funzionanti nell'ambito territoriale di propria competenza.

La quantità di punti di erogazione del servizio scolastico e la loro distribuzione sul territorio nazionale dipendono dalle caratteristiche territoriali, dalle tipologie di insediamenti urbani, dalle dinamiche migratorie della popolazione, dai livelli demografici della popolazione scolastica. Concorrono alla loro costituzione e conservazione anche e soprattutto gli interventi di politica scolastica degli Enti Locali.

Nella tabella che segue sono riportate le tipologie di scuola articolate in “scuole dell'infanzia”, “scuole primarie”, “scuole secondarie di primo grado” e “scuole secondarie di secondo grado”, da cui si evince la complessità anche sul piano dell'organizzazione generale.

TAB. 1 – QUADRO SINOTTICO DELLA SCUOLA STATALE, A.S. 2007/08

<i>Punti di erogazione del servizio</i>	
Scuole dell'infanzia associate a circoli didattici	6.757
Scuole dell'infanzia associate ad istituti comprensivi	6.872
<i>Totale scuole dell'infanzia</i>	13.629
Scuole primarie associati a circoli didattici	7.199
Scuole primarie associati ad istituti comprensivi	8.819
Scuole primarie carcerarie associate ai Centri territoriali permanenti	99
<i>Totale scuole primarie</i>	16.117
Istituti principali di I grado	1.468
Scuole secondarie di I grado associate ad istituti principali di I grado	583
Scuole secondarie di I grado associate ad istituti comprensivi	5.053
Scuole secondarie di I grado carcerarie associate ai Centri territoriali permanenti	51
<i>Totale scuole secondarie di I grado</i>	7.155
Istituti principali di II grado	2.202
Scuole secondarie di II grado associate ad istituti principali di II grado	438
Scuole secondarie di II grado associate ad istituti d'istruzione secondaria superiore	2.488
<i>Totale scuole secondarie di II grado</i>	5.128
<i>Totale punti di erogazione del servizio</i>	42.029

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi, *La scuola statale: sintesi dei dati 2007-2008*.

Dunque, le 10.760 istituzioni scolastiche autonome presiedono all'organizzazione e all'amministrazione di 42.029 punti di erogazione del servizio (comprese le 150 scuole carcerarie primarie e secondarie di I grado). Le tipologie più diffuse sul territorio sono la scuola primaria (16.117) e la scuola dell'infanzia (13.629). Insieme costituiscono il 70% del servizio. Le scuole secondarie di I grado, formate da istituti principali e da sezioni "staccate" (associate), sono 7.155 unità, mentre gli istituti secondari di II grado, nelle loro varie tipologie (licei, tecnici, professionali, ecc.), sono 5.128 contando anche le sezioni staccate (associate).

Le scuole sono ospitate in edifici scolastici generalmente di proprietà e/o in gestione degli Enti Locali (comuni: scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado; province: scuole secondarie di secondo grado), assicurano un'offerta di istruzione organizzata per fasce di età e per tipologie di indirizzo.

Diversi sono i soggetti impegnati nel funzionamento quotidiano: oltre agli insegnanti e al personale amministrativo, ci sono i collaboratori scolastici e il personale messo a disposizione dalle Amministrazioni comunali e provinciali, che sostengono e integrano il servizio scolastico con misure di accompagnamento ritenute necessarie per assicurare le condizioni di funzionalità logistica e di fruizione del diritto allo studio, ma anche per azioni di quotidiana manutenzione, per la messa in sicurezza degli edifici, azioni che si aggiungono agli interventi essenziali quali il riscaldamento, l'illuminazione, i trasporti. Ci sono poi le mense che non sempre, specialmente nel centro sud, gli Enti Locali riescono a garantire.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59, e in modo particolare con il dLgs 31 marzo 1998, n. 112, ma soprattutto per effetto del nuovo titolo V della Costituzione (Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), gli Enti locali svolgono da alcuni anni un ruolo primario anche nel campo dell'istruzione. Ciò significa che essi si trovano ad assumere una grande responsabilità nelle scelte relative alla tipologia dei servizi da erogare, nella qualità dei servizi diffusi sul territorio, nei possibili sprechi per una gestione non oculata.

Nel piano programmatico si fa notare che, escludendo le scuole dell'infanzia, su circa 28 mila punti di erogazione il 15% ha meno di 50 alunni e il 21% meno di 100 alunni.

TAB. 2 – SCUOLE SOTTODIMENSIONATE

	<i>Percentuale di scuole sottodimensionate</i>	<i>Scuole sottodimensionate</i>
<i>1</i>	15% di 28.000	4.200
<i>2</i>	21% di 28.000	5.880
	<i>Totale</i>	<i>10.080</i>

Fonte: Piano programmatico

Sono quindi più di 10.000 le scuole che avrebbero bisogno di particolare cura ed attenzione. Non si tratta solo di una spesa a carico della comunità, ma soprattutto di un danno per gli studenti, costretti a vivere in un contesto sicuramente più povero e privo stimoli sociali e culturali. Sono scuole in genere collocate nelle piccole isole e nelle zone montane. Sicuramente sarà molto difficile trovare, per molte di esse, alternative adeguate. Ma ci sono anche scuole sottodimensionate collocate in piccoli comuni che avrebbero comunque la possibilità di superare l'isolamento con azioni mirate come, per esempio, migliorando la viabilità e i trasporti, provvedendo alla realizzazione di servizi in rete. Ci sono dei comuni particolarmente virtuosi che sono riusciti a superare prima di altri questo problema. È dal loro esempio che bisognerà partire per affrontare il problema in termini più diffusi.

È la presenza di queste piccole scuole, che insieme alla maggiore estensione del tempo scolastico e alle buone politiche dell'inclusione (vedi "Numero dei Docenti"), che abbassa di molto il rapporto finale alunni-docenti e alunni-classe (vedi "Rapporto Insegnanti-Alunni").

TAB 3 – SERIE STORICA DEL NUMERO DELLE SCUOLE E RELATIVI NUMERI INDICE

<i>Andamento temporale del numero di scuole¹³</i>										
	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
valori assoluti	42.830	42.566	41.875	41.745	41.698	41.705	41.766	41.808	41.881	41.879
numeri indice (anno base 1997/98=100)	100,0	99,4	97,8	97,5	97,4	97,4	97,5	97,6	97,8	97,8

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per la Programmazione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi – "La scuola statale: sintesi dei dati 2007-2008"

Dal 1998-99 al 2007-08 c'è stato un decremento di 951 scuole che costituisce il 2,2%, con un andamento diverso nei vari settori. C'è stata una flessione delle scuole dell'infanzia e primarie, un lieve aumento per le scuole secondarie di primo grado, un sensibile incremento di istituti del secondo ciclo anche per effetto dell'innalzamento dell'obbligo scolastico dall'a.s. 1999/00.

In modo particolare:

- la *scuola statale dell'infanzia* ha avuto un leggerissimo decremento, pari allo 0,3%. È significativo che tale decremento (-23, attualmente ne sono attivi 13.629) sia avvenuto in presenza di un aumento costante di iscritti e sezioni (ci si riferisce però alla sola scuola statale, che rappresenta poco più della metà dell'intero comparto;

- nella *scuola primaria* sono stati chiusi 636 plessi scolastici, molti dei quali nella prima metà del decennio; attualmente i plessi si sono ridotti a 16.018;

- la scuola secondaria di I grado nel corso dell'ultimo decennio ha visto chiudere l'8,7% (poco meno di 700) delle sedi scolastiche funzionanti, e quasi tutte nell'arco del primo triennio, attestandosi oggi su 7.104 scuole funzionanti;

- gli *istituti d'istruzione secondaria* non hanno invece registrato flessione nel numero di scuole funzionanti per via dell'innalzamento dell'obbligo scolastico. L'aumento di iscritti, a cominciare dal 1999/00 ha infatti costretto le Amministrazioni locali a cercare nuove sedi e a riconvertire edifici scolastici, determinando un graduale aumento dei punti di erogazione del servizio. Oggi sono 5.128, cioè 147 più dell'anno scorso e 396 in più di quelli funzionanti dieci anni prima.

Va, inoltre, rilevato che nella prima metà di questo decennio le scuole chiuse, seppure in misura insufficiente, sono state tendenzialmente quelle di ridotte dimensioni, proprio per effetto delle azioni di razionalizzazione svolta dall'Amministrazione scolastica.

Ora la stessa legge 6 agosto 2008, n. 133 stabilisce che si provvederà con appositi regolamenti ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, e relativamente al problema dei piccoli comuni si precisa che: "nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti" (art. 65, comma 4, lettera f-ter).

¹³ Il numero delle scuole non comprende le scuole, carcerarie primarie e secondarie di I grado, gestite dai Centri territoriali permanenti, pari, nell'a.s. 2007/08, a 150.

Il tema della valutazione rappresenta un punto di sofferenza del nostro sistema educativo. La scuola è spesso accusata di sottrarsi ai doveri di una pubblica rendicontazione dei risultati. Si afferma giustamente che non c'è autonomia senza un solido ed efficace sistema di valutazione.

Il problema, però, non sembra oggetto di intervento specifico nel piano programmatico e neppure nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Nel Piano c'è solo un primo accenno in premessa, in cui si ricorda che la debolezza dei sistemi di valutazione rappresenta uno dei deficit della nostra politica dell'istruzione: una politica inadeguata alle attuali profonde trasformazioni, ai nuovi scenari disegnati dalla scienza e dalla tecnologia, alle nuove logiche della produzione e del mercato.

Un secondo accenno è rinvenibile nella parte relativa alle misure per il riassetto della spesa pubblica e l'ammodernamento del sistema. Qui il documento richiama tra gli elementi di successo, già enunciati nel "Quaderno Bianco sulla scuola", anche *"un sistema di monitoraggio e di valutazione che misuri conoscenze, competenze e abilità degli studenti nel tempo, offrendo elementi per una didattica più personalizzata e assicurando maggiore omogeneità degli esiti tra le diverse aree del Paese"*.

Per avere un'idea più chiara delle linee di tendenza dell'attuale politica ministeriale bisogna risalire al D.L. 1°9.2008, n. 137. All'art. 2 si parla "comportamento degli studenti" che dovrà essere valutato, in decimi, in sede di scrutinio intermedio e finale, e che, se inferiore a sei decimi, determina la non ammissione al successivo anno di corso o all'esame conclusivo del ciclo. L'art. 3 riguarda invece il rendimento scolastico. La valutazione periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni e la certificazione delle competenze – si dice – devono essere espresse in decimi. Per la scuola primaria l'espressione sintetica del voto deve essere illustrata da un giudizio analitico sul livello globale di maturazione raggiunto dall'alunno.

Ripercorrendo le tappe dell'ultimo decennio non possiamo non rilevare lo sforzo da parte dei diversi governi *pro tempore* di incrementare la cultura e le pratiche valutative, a partire dall'approvazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, che abbinava il conferimento della autonomia alle scuole all'*"obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi"* (art. 21, c. 9). Questo principio è stato interpretato essenzialmente come sviluppo di procedure di autovalutazione e di autoanalisi, riducendo la portata dello stesso Regolamento dell'autonomia.

L'intero articolo 10 del dPR 8 marzo 1999, n. 275 è dedicato alla delineazione di un vero e proprio sistema di valutazione, interno ad ogni scuola oltre che esterno. In esso si richiama la responsabilità della scuola in materia di valutazione formativa (riferita agli allievi) e si introduce per la prima volta l'idea di promuovere rilevazioni sistematiche degli apprendimenti, che poi troveranno pratica attuazione nei più recenti progetti dell'INValSI (l'Istituto nazionale per la valutazione). Le rilevazioni "periodiche" sono finalizzate alla "verifica del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento e degli standard di qualità del servizio" ed al sostegno alla scuola attraverso "iniziative nazionali e locali di perequazione, promozione, supporto e monitoraggio". La valutazione di sistema viene quindi associata alla possibilità di regolazione e sviluppo della qualità dell'istruzione, piuttosto che a logiche di controllo fiscale esterno. Concetti analoghi sono espressi anche nella legge di riforma degli ordinamenti (legge 28 marzo 2003, n. 53) ove all'art. 3 si afferma che le "verifiche periodiche e sistematiche" sulle "conoscenze e abilità" degli studenti [*non quindi sulle competenze, NdR*] sono finalizzate al "miglioramento e armonizzazione della qualità del sistema di istruzione e di formazione". Nelle "Indicazioni per il curricolo" per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione, che costituisce il documento nazionale più recente,

non si arriva, però, ad un sistema definito: mancano ancora standard, non vengono indicati gli oggetti della valutazione esterna, né meglio specificati i traguardi da certificare (e se devono essere certificati), non si definiscono neppure modelli nazionali di valutazione e di certificazione delle competenze; il documento si limita, solo, ad interpretare lo “stato dell’arte” della “cultura valutativa nazionale”, a riproporla alle scuole come oggetto di riflessione attraverso gli strumenti dell’autonomia (didattica, organizzativa e, soprattutto, di ricerca).

Proponiamo nello schema che segue una sintesi, soprattutto relativa al primo ciclo d’istruzione, che dà conto della nostra cultura valutativa e che mette in evidenza i suoi nodi critici.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO - COSA CAMBIA NELLA VALUTAZIONE NEL PRIMO CICLO D’ISTRUZIONE

<i>Aspetti della valutazione</i>	<i>Sistema tradizionale</i>	<i>Innovazioni del ministro Moratti</i>	<i>Biennio Fioroni</i>	<i>Proposte attuali</i>
<i>Documentazione dei processi di apprendimento</i>	Si dà conto dei processi di apprendimento nei diversi documenti di registrazione delle attività didattiche ed in talune parti della scheda.	Portfolio delle competenze individuali (con funzione valutativa e orientativa). Ogni scuola ha possibilità di ampia sperimentazione, a partire dalla funzione valutativa.	Si archivia il portfolio, ma non la documentazione. “Agli insegnanti compete la responsabilità della valutazione e la cura della documentazione didattica”	Al momento nulla di nuovo è stato previsto
<i>Comunicazione alle famiglie</i>	Modelli nazionali di schede di valutazione, con presentazione analitica di indicatori per ogni disciplina, e con codici sintetici (basati su 5 aggettivi)	Scheda di valutazione elaborata e riprodotta da ogni scuola, sulla base di alcune indicazioni esemplificative di carattere nazionale (con codici sintetici per ogni disciplina).	Le scuole autonome potranno adottare modelli valutativi sulla base del recepimento, da parte del Collegio dei docenti, delle indicazioni per il curricolo	Probabilmente si definiranno modelli di comunicazione che recepiscono la valutazione in decimi o si individueranno criteri o si impartiranno indicazioni ad hoc
<i>Certificazioni/Attestazione</i>	Attestazione di ammissione alla classe successiva. Titolo di licenza media con indicazione di un giudizio sintetico.	Certificazione delle competenze (a cura della scuola sulla base di criteri nazionali). La c.m. 85/04 rinvia a successive indicazioni in merito.	Certificazione delle competenze alla fine del 1° ciclo d’istruzione. Non vengono definite quali competenze da certificare, né sulla base di quali indicatori	La 137/2008 stabilisce la certificazione in decimi. Una misura che dovrà forse essere modificata, anche perché non è il linea con i modelli europei ed internazionali
<i>Rilevazione degli apprendimenti</i>	Partecipazione sporadica ad iniziative sperimentali di rilevazione degli apprendimenti (progetti internazionali IEA e OCSE, progetti pilota Invalsi, ecc.). Sperimentazioni autonome delle scuole	Prove strutturate nazionali per tutti gli allievi delle classi di inizio dei bienni didattici: 2 ^a -4 ^a elementare, 1 ^a media, 1 ^a -3 ^a secondaria II grado. Restituzione dei dati riservata e interna alle singole scuole interessate.	Per le prove nazionali, dal sistema censuario si passa a quello campionario per riproporre, dopo una pausa di riflessione, il sistema censuario. Allargamento del campione regionale per le Indagini OCSE-PISA	Si è in attesa di capire se ci saranno cambiamenti. A livello regionale si stanno individuando criteri e procedure per partecipare alle rilevazioni OCSE-PISA sotto l’egida dell’Invalsi

<i>Aspetti della valutazione</i>	<i>Sistema tradizionale</i>	<i>Innovazioni del ministro Moratti</i>	<i>Biennio Fioroni</i>	<i>Proposte attuali</i>
<i>Sistema degli esami</i>	La strutturazione degli esami di licenza elementare e media è prevista nelle annuali ordinanze su “scrutini ed esami”. Di particolare rilievo il DM 1981, con criteri per gli esami di scuola media.	In prospettiva, una delle prove d’esame (la terza), di carattere strutturato, sarà definita a livello nazionale, sia per l’esame di stato di fine primo ciclo, che per l’esami di stato di fine secondo ciclo.	La situazione resta pressoché immutata. Si <i>profila</i> una quarta prova nazionale (per alcuni quinta) per gli esami di scuola secondaria di primo grado	La situazione resta pressoché immutata. Si <i>attualizza</i> una quarta prova nazionale (per alcuni quinta) per gli esami di scuola secondaria di primo grado
<i>Autovalutazione di istituto</i>	Dopo l’emanazione della Carta dei Servizi per la scuola (1995) sono state sperimentate forme di autovalutazione di istituto, spesso in rete (progetto qualità, AIR, Stresa, ecc.).	Viene incoraggiata la pratica dell’autovalutazione e della rendicontazione pubblica (ad esempio, nel Piano dell’Offerta Formativa). Alcune scuole adottano sistemi di gestione della qualità ed ottengono certificazioni di qualità (ISO:9000, Vision 2000, ecc.).	La situazione resta pressoché immutata	Non ci sono al momento segnali discontinuità, a parte le anticipazioni abbastanza generiche contenute nel piano programmatico
<i>Valutazione delle professionalità</i>	Dopo l’abolizione delle note di qualifica (1974) non esistono procedure di valutazione degli insegnanti, se non su specifica richiesta degli interessati al Comitato di Valutazione (che non possono concludersi con una valutazione sintetica o un punteggio).	Si sperimenta una procedura per la valutazione dei dirigenti scolastici (SI.Va.DIS). Si discute della possibilità di forme di valutazione della professionalità docente (Documento Aran-Sindacati, 2004).	Si sospende, senza annullarlo il sistema di valutazione dei dirigenti scolastici	Si stanno mettendo a punto diversi sistemi di valutazione (per dirigenti, insegnanti, scuole...)

Si tratta di aspetti assai delicati per la vita della scuola ed è auspicabile che il tema della valutazione (interna ed esterna alla scuola) esca dalle logiche conflittuali, per diventare terreno di possibile condivisione di un sistema utile al miglioramento degli esiti formativi dei nostri studenti, passando attraverso il miglioramento dell’offerta formativa e della qualità della scuola.

ZERO (A COSTO)

Il Piano programmatico, nelle sue prime pagine, esibisce due ambiziose finalità: l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema educativo, da un lato, il riassetto della spesa pubblica, dall'altro. È la stessa *ratio* della legge 133/08 (di conversione del decreto legge 112/08) ad imporre questa duplice filosofia. L'articolo 64 (che racchiude gran parte degli interventi verso la scuola) finalizza l'intera manovra all'obiettivo di conferire "una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico". A tal fine si prefigurano interventi di "razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili", ma soprattutto si conferisce un ampio potere regolamentare all'esecutivo di modificare anche "disposizioni legislative vigenti" in vista di una "revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico".

In maniera esplicita la legge (art. 64, comma 6) prefigura il quadro delle economie di spesa da realizzare in ottemperanza al provvedimento di legge. Tali risparmi si aggiungono a quelli già preventivati nella legge finanziaria per il 2008 (Legge 24.12.2007, n. 244, art. 2, comma 412). Uno specchietto riepilogativo illustra gli effetti delle due manovre.

TAB. 1 – LE ECONOMIE DI SPESA PER IL BILANCIO DELLO STATO (IN MILIONI DI EURO)

	<i>Legge 244/07</i>	<i>Legge 133/08</i>
2008	535	---
2009	897	456
2010	1.218	1.650
2011	1.432	2.538
2012 e successivi	...	3.188

Fonte: Legge 244/07 e legge 133/08.

Si tratta di cifre considerevoli che incidono notevolmente sul budget complessivo dell'istruzione pubblica del nostro Paese e che sono oggetto, al momento, di aspre contese politiche.

È pur vero che il 30% dei risparmi ottenuti (e certificati) sarebbero restituiti in forma di premialità agli operatori scolastici, per riconoscerne il merito e favorirne lo sviluppo professionale, resta però la percezione che l'intera operazione sia eccessivamente condizionata dall'esigenza di far quadrare i conti della finanza pubblica. Lo testimoniano due dispositivi contenuti nella legge:

- la costituzione di un "comitato di verifica tecnico-finanziaria" composto di rappresentanti del MIUR (istruzione) e del MEC (economia), con compiti di monitoraggio dell'attuazione della manovra e del raggiungimento degli "obiettivi finanziari";
- la reiterazione della procedura prevista dalla legge finanziaria per il 2007, di un meccanismo automatico di riduzione delle disponibilità finanziarie utilizzabili dal Ministero, pari ai risparmi non realizzati ma preventivati nella manovra finanziaria.

Il Piano programmatico rappresenta il primo tassello di un lungo percorso che dovrebbe portare, nelle intenzioni dei suoi estensori, ad uno snellimento del sistema educativo in vista di un recupero di efficacia e di efficienza.

SOMMARIO