

In attesa di emanare il regolamento di organizzazione dell'Agenzia nazionale, sono stati nominati tre Commissari straordinari²⁶, confermati fino al giugno 2008, cui erano già state fornite indicazioni per il coordinamento delle attività "in itinere" degli Enti soppressi (IRRE – Istituti regionali di ricerca educativa e INDIRE – Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa), con le finalità previste per l'Agenzia dalla legge finanziaria 2007²⁷. E' stato altresì emanato l'atto di indirizzo²⁸ con il quale sono state individuate le priorità necessarie ad orientare la fase di avvio dell'attività della predetta Agenzia quale nuovo soggetto promotore di ricerca educativa e di innovazione didattica nell'ambito del sistema scolastico; non è stato invece ancora adottato il regolamento di costituzione degli organi dell'Agenzia.

Per la programmazione delle attività sono stati assegnati all'agenzia 3,2 milioni di euro dei quali 1,2 a carico del cap. 1260 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione e 2 milioni provenienti dalla ripartizione del fondo di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440.

Di particolare rilievo risulta infine la riorganizzazione dell'INVALSI, prevista dall'art. 1, commi 612-615 della legge finanziaria 2007, che risponde ad un'esigenza non più rinviabile di avviare un sistema nazionale di valutazione esterno che individui strumenti e metodi di misurazione dei livelli di apprendimento e dei progressi raggiunti dagli studenti e dalle scuole sulla base di standard nazionali e dati condivisi, sostenga e orienti le istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa, costituisca un punto di riferimento per allocare in modo appropriato la spesa dell'istruzione.

Al fine di potenziarne la qualificazione scientifica nonché l'autonomia, sono state apportate alcune modifiche all'assetto organizzativo ed alle funzioni svolte dallo stesso Ente; in particolare, in attesa della costituzione dei nuovi organi²⁹, con dPCM 10 gennaio 2007 sono stati nominati tre Commissari straordinari, prorogati fino al 30 giugno 2008, e sono stati individuati obiettivi generali delle politiche educative nazionali per l'anno scolastico 2007-2008, necessari per svolgere la propria attività istituzionale³⁰.

Nel quadro del rinnovato ruolo dell'Istituto, peraltro espressamente menzionato nell'Intesa Governo - Sindacati del 27 Giugno 2007, le attività svolte nel 2007 si sono arricchite dei compiti in materia di valutazione dei dirigenti scolastici (legge finanziaria n. 296/2006, art. 1, commi 613), di valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore (legge n. 1/2007), di definizione delle classi per le quali effettuare, di norma, le verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti³¹ al fine di giungere a regime alla valutazione del valore aggiunto prodotto dalle scuole, inteso come incremento nei livelli di apprendimento degli studenti tra il momento di ingresso e di uscita da ogni singola scuola (legge 25 ottobre 2007, n. 176 di conversione, con modificazioni, del precedente DL n. 147/2007), della redazione della nuova prova scritta nazionale nell'esame di Stato del terzo anno della scuola secondaria di primo grado (legge 25 ottobre 2007, n. 176 di conversione, con modificazioni, del precedente DL n. 147/2007).

²⁶ d.P.C.M. 10 gennaio 2007.

²⁷ Circolare ministeriale n. 76 del 28 dicembre 2006.

²⁸ Atto n. 7325 del 10 luglio 2007

²⁹ Il Ministro della pubblica istruzione, sulla base di un'indicazione di candidati, effettuata da un'apposita Commissione previo avviso pubblico sulla Gazzetta Ufficiale n.101, IV Serie Speciale, del 21/12/2007, finalizzato all'acquisizione dei relativi *curricula*, ha emanato, in data 24 gennaio 2008, il provvedimento di nomina dei componenti del Comitato di indirizzo del predetto Ente.

³⁰ Direttiva ministeriale n. 52 del 19 giugno 2007

³¹ Classe seconda e quinta della scuola primaria, della prima e terza classe della scuola secondaria di I grado e della seconda e quinta classe del secondo ciclo

Ai fini della relativa programmazione, all'Ente sono state destinate le risorse finanziarie stanziare nel capitolo 1399/3 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 2007 pari a 6,167 milioni e ulteriori risorse provenienti dal fondo di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440, pari a 2,5 milioni.

Le principali attività dell'INVALSI nell'esercizio considerato si sono quindi concentrate:

- nella valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione³² arricchito del mandato di verificare i livelli di apprendimento degli studenti all'ingresso e in uscita dei diversi livelli scolastici, secondo la scansione ribadita con la legge 176/2007. Questa modifica ha comportato la riscrittura dei quadri di riferimento e la redazione di un coerente *set* di prove che verranno testate sul campo in un campione di scuole durante il mese di maggio;
- nella valutazione dei dirigenti scolastici che ha dato vita alla istituzione di un gruppo di lavoro composto da esperti provenienti dal mondo accademico, dall'Amministrazione e dalla scuola con il compito di definire un modello di valutazione dei dirigenti scolastici a partire dalle precedenti esperienze; al contempo si è dato il via ad un gruppo tecnico operativo con il compito di elaborare e mettere a punto uno strumento di diagnostica delle criticità della scuola utile a progettare un percorso di superamento;
- nell'elaborazione di un progetto per "provvedere alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove scritte degli esami di Stato" ed in particolare quelle di italiano e matematica³³;
- nella partecipazione italiana a progetti di ricerca europei e internazionali in campo valutativo in collaborazione con l'OCSE³⁴ e con la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)³⁵.

³² La rilevazione del Servizio Nazionale di Valutazione ha riguardato la valutazione degli apprendimenti e la valutazione di sistema. Nel primo caso sono state individuate come priorità la valutazione dei livelli di padronanza mostrati dagli allievi nelle conoscenze e nelle abilità relative alla lingua italiana, alla matematica, alle scienze in II e IV primaria, I secondaria di 1° grado, I e III secondaria di 2° grado. La rilevazione è stata effettuata su base campionaria ed utilizzando somministratori esterni alle scuole. Nel secondo caso il modello messo in atto riflette una visione sistemica della scuola, in cui le cosiddette variabili di input (contesto socio-economico, qualità e quantità delle risorse a disposizione, struttura del territorio, tipologia di utenza) e di processo (organizzazione e realizzazione dei processi amministrativi e didattici da parte della scuola) interagiscono nella produzione degli esiti finali e degli apprendimenti degli studenti, ossia delle variabili di output.

³³ La prima fase del progetto è coincisa con la raccolta a campione delle prove. In base ad un protocollo di intesa con l'UMI e l'Accademia della Crusca sono stati definiti i quadri concettuali per la ricorrenza e la rilettura critica delle prove. Il lavoro ha richiesto il coinvolgimento e la formazione di 200 insegnanti diffusi su tutto il territorio nazionale.

³⁴ Nei primi mesi del 2007 sono state portate a termine le operazioni di controllo e di revisione dei dati in collaborazione con il consorzio internazionale e con il Segretariato dell'OCSE. Nella seconda metà dell'anno è stata realizzata l'analisi dei dati nazionali e sono state portate a termine le analisi dei dati relative agli studenti delle Regioni/Province autonome che hanno partecipato a PISA 2006 con un sovra campionamento a livello regionale/provinciale. Per quanto riguarda la partecipazione al PISA 2009 l'INVALSI ha raggiunto un accordo con tutte le Regioni per l'adozione di un campione nazionale con stratificazione regionale. Sono stati tradotti e adattati gli strumenti per la prova sul campo, prevista per la primavera del 2008. È stata inoltre avviata la formazione dei referenti delle scuole che sono state campionate per la prova sul campo.

³⁵ IEA PIRLS. Lo studio IEA PIRLS viene realizzato ogni cinque anni e valuta la competenza della lettura dei bambini al quarto anno di scolarità. Nel dicembre 2007 è stato presentato, in contemporanea con la pubblicazione del Rapporto internazionale, una prima sintesi dei risultati relativi all'Italia. IEA TIMSS 2007 (the Trend in International Mathematics and Science Study) è un'indagine periodica, promossa dalla IEA, sugli apprendimenti degli studenti al quarto e all'ottavo anno di scolarità (per l'Italia la IV classe della scuola primaria e la III classe della scuola secondaria di I grado) in Matematica e Scienze. Il TIMSS 2007 è il quarto ciclo di misurazione, la raccolta di dati per l'indagine è stata effettuata nel mese di Aprile-Maggio 2007. IEA TIMSS Advanced 2008 fa parte delle ricerche sugli apprendimenti degli studenti in matematica e scienze promosse dalla IEA; rileva in particolare le prestazioni degli

4.2. Interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione

Le criticità dei risultati del sistema istruzione sia dal lato quantitativo che da quello qualitativo sta alla base degli interventi contenuti nella manovra finanziaria 2007, e in parte già anticipati nel precedente esercizio, volti a contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico e del disagio giovanile e ripristinare un sistema coerente di obiettivi di apprendimento per la scuola.

4.2.1. Interventi per contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico

In relazione alla lotta all'insuccesso scolastico e al fenomeno delle ripetenze (che sono spesso causa dell'abbandono), la legge finanziaria sollecita interventi per una programmazione centrata sui processi di apprendimento, in grado di tenere conto dei diversi ritmi e stili cognitivi, e una visione complessiva, unitaria e di continuità della didattica nei primi due anni, al fine di ridurre di circa l'1,5 per cento il fenomeno delle ripetenze (soprattutto nei primi due anni della scuola secondaria superiore). In tale ambito si inserisce anche il d.m. 3 ottobre 2007, adottato proprio ai sensi dell'art. 1, comma 605, lett. a) della legge finanziaria 2007, che, nell'ottica di rendere più stringente la verifica della capacità degli studenti di recuperare i debiti formativi, ne ha previsto il recupero entro la conclusione dell'anno scolastico in cui questi sono stati contratti e ha quindi anticipato le attività di sostegno e di recupero che, come previsto nel DM 42/2997, costituiscono parte ordinaria e permanente del piano per l'offerta formativa.

Una quota non indifferente di risorse provenienti dalla legge n. 440/1997 sono state destinate negli esercizi 2006 e 2007 (53,1 milioni l'anno) a finanziare progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo migratorio e contro l'emarginazione scolastica. La ripartizione delle disponibilità tra le scuole è avvenuta solo al termine dell'esercizio con l'approvazione del contratto integrativo cui, l'art. 9 del recente CCNL 2006-2007, demandava l'individuazione dei criteri di ripartizione e dei parametri di riferimento³⁶.

Gli Uffici scolastici regionali hanno provveduto ad individuare i progetti finanziabili, previa validazione e graduazione dei progetti medesimi, indicando le istituzioni scolastiche destinatarie dei finanziamenti (suscettibili di essere incrementati con risorse regionali³⁷) che,

studenti all'ultimo anno della scuola secondaria superiore (per l'Italia la V classe della secondaria di II grado) per gli indirizzi di studio con matematica e fisica avanzata (liceo scientifico e istituto tecnico industriale). La ricerca ha avuto inizio nel mese di maggio 2006 ed è proseguita con la costruzione degli strumenti e con la prova sul campo degli stessi nel marzo del 2007. Progetto IEA ICCS. L'International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) mira ad indagare come i giovani, in vari paesi del mondo, sono preparati per svolgere in modo attivo il proprio ruolo di cittadini. L'indagine rileva conoscenze, competenze, atteggiamenti degli studenti e variabili di contesto nell'ambito dell'educazione alla cittadinanza. E' stata fatta una prova sul campo nel mese di febbraio 2008.

³⁶ Sono stati applicati indicatori specifici per le diverse aree di intervento, secondo quanto previsto dall'art. 9 del CCNL. In particolare, per quanto concerne le aree a rischio, sono stati considerate due serie di indicatori a livello regionale, riferiti al contesto socio-economico e all'ambito scolastico. Per quanto attiene alle aree a forte processo migratorio, si è fatto riferimento agli indicatori quantitativi riferiti al tasso di presenza di studenti immigrati nelle diverse Province italiane, in rapporto alla popolazione scolastica nazionale.

³⁷ In Piemonte è stato sottoscritto uno specifico Accordo tra l'ufficio scolastico regionale per il Piemonte - Regione Piemonte - Organizzazioni Sindacali Comparto Scuola per azioni di sistema a sostegno delle fasce deboli, con particolare riguardo alla dispersione scolastica, alla lotta all'abbandono e alla crescita della cultura del soggetto debole. In forza di tale accordo, le risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 9 del CCNL sono incrementate con fondi regionali per un importo di euro 2.375.000,00.

imputati al nuovo capitolo 1203 “Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche”, sono stati attribuiti direttamente alle scuole³⁸.

Ulteriori iniziative si sono estrinsecate in una forte e mirata attività di orientamento³⁹ nella realizzazione di campagne di informazione e di educazione dei giovani in materia di gioco d'azzardo e di legalità. Di particolare rilievo appare infine il d.P.R. n. 235/2007 che ha modificato la normativa in materia di procedimenti disciplinari degli studenti ed ha introdotto il patto educativo di corresponsabilità finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzioni scolastiche, studenti e famiglie.

4.2.2. Interventi diretti al ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento

Al ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento si iscrivono gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze.

In tale ambito l'obiettivo di definire in modo chiaro i livelli essenziali di apprendimento a cui gli studenti hanno il diritto di arrivare su tutto il territorio nazionale ha trovato una prima attuazione nella adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, nonché nell'innalzamento dell'obbligo di istruzione e nella definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età.

Risponde sostanzialmente alle medesime esigenze la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, introdotta dalla legge 40/2007 e la collegata valorizzazione dell'istruzione tecnica superiore prevista nella finanziaria 2007.

4.2.2.1. Le indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria

Le indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria (adottate con il DM 31 luglio 2007) tracciano le linee e i criteri per il conseguimento delle finalità formative e degli

38

ART. 9 – C.C.N.L. – COMPARTO SCUOLA	A.S. 2007/2008
Piemonte	2.675.069
Lombardia	6.323.872
Veneto	3.227.137
Friuli Venezia Giulia	761.675
Liguria	978.923
Emilia Romagna	3.039.514
Toscana	2.168.444
Umbria	730.713
Marche	1.284.620
Lazio	3.248.423
Abruzzo	1.219.939
Molise	344.534
Campania	8.773.794
Puglia	5.306.240
Basilicata	985.245
Calabria	3.077.981
Sicilia	7.206.405
Sardegna	1.842.532
TOTALE EURO	53.195.060

³⁹ Linee guida e di azione per un Piano Nazionale di orientamento, Carta dei servizi territoriali, formazione dei referenti regionali e provinciali per l'orientamento.

obiettivi di apprendimento sulla cui base, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, verranno elaborati, in prima attuazione e con gradualità, i curricoli di studio. Si tratta di una fase sperimentale, da concludersi nel 2009, che dovrebbe consentire alle scuole, nell'ambito degli attuali ordinamenti, di conoscere e sperimentare le nuove Indicazioni e al Ministero di raccogliere suggerimenti, valorizzare le buone pratiche e favorire i processi di condivisione e di sostegno.

4.2.2.2. Innalzamento dell'obbligo di istruzione

L'innalzamento a 10 anni dell'obbligo di istruzione previsto dalla legge finanziaria 2007 (art.1, comma 622) ha trovato attuazione con l'adozione del regolamento n. 139/2007 e nelle successive Linee guida in cui sono indicate le misure per l'orientamento dei giovani e delle loro famiglie, la formazione dei docenti, il sostegno, il monitoraggio, la valutazione e la certificazione dei percorsi.

Il regolamento, in coerenza con le indicazioni europee concernenti le competenze chiave per l'apprendimento permanente⁴⁰, prevede il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18 anno di età e contiene le indicazioni nazionali sulle competenze e i saperi indispensabili per il pieno sviluppo della persona e per l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza (da prevedere nei curricoli dei primi due anni della scuola di secondo grado) che tutti i giovani debbono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età, indipendentemente dalla scuola che frequentano⁴¹. Anche in tal caso il regolamento prevede, da un lato, che l'introduzione dell'obbligo di istruzione non modifichi gli attuali ordinamenti scolastici (impegnando peraltro le scuole e i docenti, nell'ambito della libertà di insegnamento, ad utilizzare metodologie e modelli innovativi nell'organizzazione didattica) e, dall'altro, che le competenze e i saperi definiti conservino natura sperimentale nei primi due anni scolastici.

In questa prima fase è stata inoltre disposta la prosecuzione dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'accordo in sede di Conferenza unificata del 19 giugno 2003, come previsto dalla stessa finanziaria all'art. 1, comma 624, e sono stati dettati i criteri generali a cui devono rispondere le strutture formative accreditate dalle Regioni presso cui si realizzano i citati percorsi (d.m. 29 novembre 2007). Tali percorsi, limitati alla fase transitoria, si sono avvalsi del contributo di 242 milioni di euro dei quali 40 a carico del MPI e 202 provenienti dal Ministero del Lavoro. Mentre le risorse a carico del MPI, ripartite in base al numero degli studenti iscritti nell'anno scolastico 2006/2007, sono state erogate agli USR, la ripartizione delle risorse provenienti dal Ministero del Lavoro non ha ancora trovato attuazione per le difficoltà riscontrate in sede tecnica con il coordinamento delle Regioni in relazione all'adozione del prevalente criterio capitaro.

La realizzazione dell'obbligo di istruzione è stata infine accompagnata da un piano di intervento avviato con la collaborazione dell'ASAS (Associazione delle scuole autonome) e dell'INVALSI (e finanziato rispettivamente con 2 milioni e 0,360 milioni) avente ad oggetto l'orientamento dei giovani e delle famiglie, la formazione dei docenti, le misure a sostegno delle scuole superiori, il monitoraggio dei risultati e la diffusione delle pratiche migliori.

⁴⁰ Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

⁴¹ I saperi, articolati in abilità/capacità e conoscenze, sono riferiti a quattro assi culturali: linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico - sociale.

4.2.2.3. La riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali e la valorizzazione della istruzione professionale superiore

Le criticità dei risultati delle sistema di istruzione tecnica e professionale, evidenziate nel confronto europeo sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, è stata alla base delle disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico professionale che, adottate in sede di conversione del DL n.7/2007 (legge 40/2001, art 13), hanno inserito formalmente gli istituti tecnici e professionali nel sistema dell'istruzione secondaria superiore, consentendo agli stessi di realizzare un percorso formativo di pari rango a quello dei licei. E' inoltre prevista, nell'ambito della autonomia delle istituzioni didattiche e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali, la costituzione di poli tecnico professionali legati alla vocazione produttiva dei territori.

La riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali⁴², avviata nel corso del 2007, non ha completato il suo iter per l'interruzione anticipata della legislatura. La Commissione ministeriale per la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali (nominata con d.d. n. 81 del 14 dicembre 2007) ha comunque concluso il suo mandato depositando nel marzo 2008 il documento finale "Persona, Tecnologie e Professionalità".

Il lavoro, nel rilanciare il ruolo dell'istruzione tecnica e professionale in coerenza anche con il nuovo obbligo di istruzione (in cui i saperi e le competenze riferiti ai quattro assi culturali assicurano l'equivalenza formativa di tutti i percorsi), configura gli istituti come scuole dell'innovazione e ne definisce i criteri per il riordino volti a costruire un sistema di istruzione organico nell'ambito del quale individuare percorsi di istruzione tecnica e di istruzione professionale qualificati da proprie caratteristiche e specificità, individuate a livello di finalità, profili degli indirizzi, sbocchi prevalenti post diploma, struttura curricolare, contenuti e metodologia formativa.

Nel dare attuazione alla riforma occorrerà comunque considerare la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale in modo da limitare gli interventi statali nell'ambito della definizione dei livelli essenziali delle prestazione e nella materia delle norme generali sull'istruzione tra cui dovrebbero rientrare la durata dell'obbligo di istruzione, le modalità di assolvimento dell'obbligo, gli esami e il rilascio dei titoli di studio.

La riorganizzazione e il rilancio degli istituti tecnici e degli istituti professionali presuppone anche la valorizzazione dell'istruzione e della formazione tecnica superiore (IFTS) quale sbocco privilegiato dei diplomati.

Le norme di riferimento si rinvencono nella legge finanziaria 2007, art 1, comma 631 (che prevede la riorganizzazione della specializzazione tecnica superiore secondo linee guida adottate con dPCM, su proposta dei Ministri della pubblica istruzione, del lavoro e dello sviluppo economico, previa intesa in Conferenza unificata) e nell'art. 1, comma 875 (che istituisce nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione un Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore per il finanziamento stabile del sistema).

Le Linee guida, previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, sono state formalizzate nel dPCM 28 gennaio 2008. Tale atto ha natura di atto di indirizzo e, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle Regioni, indica gli obiettivi da perseguire, le tipologie di

⁴²L'attuazione della legge 40/2007 è demandata ad una attività regolamentare volta a ridurre il numero degli attuali indirizzi e il loro ammodernamento nell'ambito dei settori tecnico-professionali, la scansione temporale dei percorsi e i relativi risultati di apprendimento, la previsione di un monte ore annuale delle lezioni sostenibile nel limite del monte ore complessivo previsto per i licei economico e tecnologico, la conseguente riorganizzazione delle discipline di insegnamento al fine di potenziare le attività laboratoriali, di *stage* e di tirocini, l'orientamento agli studi universitari e formazione tecnica superiore.

intervento, le caratteristiche dei percorsi e gli standard organizzativi delle strutture. Gli interventi, articolati in tre tipologie (costituzione di istituti tecnici superiori per la realizzazione di percorsi finalizzati al conseguimento del diploma di tecnico superiore; percorsi finalizzati al conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore; misure per favorire lo sviluppo dei poli tecnico-professionali), rispondono quindi ad un fabbisogno formativo diffuso a livello nazionale⁴³ e a fabbisogni più strettamente collegati alle esigenze del territorio.

Particolare rilievo, sotto il profilo organizzativo, riveste la costituzione, nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa, degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) di cui all'art. 13 della legge 40/2007.

Gli ITS, che possono essere costituiti se previsti nei piani territoriali di intervento deliberati dalle Regioni, si configurano secondo lo standard organizzativo della fondazione di partecipazione (che costituisce un nuovo modello di gestione pubblico-privata di iniziative no-profit); rispondono all'obiettivo di realizzare percorsi finalizzati al conseguimento del diploma di tecnico superiore per rispondere a fabbisogni formativi diffusi sul territorio nazionale con riferimento ad ampie aree tecnologiche e trovano il loro ente di riferimento nell'istituto tecnico o professionale che ne promuove la costituzione in partenariato con un Ente locale, una struttura formativa accreditata per l'alta formazione, un'impresa del settore di riferimento, un dipartimento universitario o altro organismo appartenente al sistema della ricerca. Sul piano finanziario concorrono alla realizzazione degli obiettivi l'insieme delle risorse nazionali destinate dal Ministero della Pubblica Istruzione a valere sul Fondo previsto dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 875) – volte a sostenere con continuità lo sviluppo degli ITS – nonché risorse regionali (pari a circa il 30 per cento del finanziamento statale) e risorse provenienti da altri soggetti pubblici o privati.

4.2.3. Ulteriori interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione

4.2.3.1. Istruzione per gli adulti

La legge finanziaria, allo scopo di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta, anche immigrata (con particolare riferimento alla conoscenza della lingua italiana), aveva previsto la riorganizzazione dei centri territoriali permanenti (CTP) e dei corsi serali.

Tale riorganizzazione è stata disciplinata nel DM 25 ottobre 2007 che ha previsto il conferimento ai nuovi Centri provinciali per l'istruzione degli adulti – organizzati su basi provinciali e articolati in rete - dell'autonomia amministrativa, organizzativa e didattica con il riconoscimento di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici, nei limiti delle istituzioni scolastiche presenti in ciascuna Regione e delle attuali disponibilità complessive di organico. Ne consegue pertanto l'inserimento nell'ordinamento nazionale anche della Istruzione per gli adulti che, accanto alle istituzioni scolastiche di vario ordine e grado, avrà essenzialmente il compito di far acquisire e innalzare progressivamente le competenze alfabetiche della popolazione adulta in coerenza con gli obiettivi, ancora non raggiunti, definiti nella strategia di Lisbona.

In attuazione della nuova disciplina, le Regioni hanno avviato attività istruttorie, di intesa con le Autonomie locali e gli USR, per riorganizzare la rete scolastica in modo da reperire le disponibilità necessarie a partire dal prossimo anno scolastico (2009/2010). In attesa che le

⁴³ Percorsi riferiti ad aree tecnologiche considerate prioritarie dagli indirizzi nazionali di programmazione economica

complesse procedure di riorganizzazione della rete scolastica regionale trovino definizione, gli stanziamenti per il 2007 sono stati destinati alla prosecuzione delle attività avviate nei precedenti esercizi. Come risulta dal più recente monitoraggio, i corsi per adulti sono stati attivati dai 534 Centri Territoriali Permanenti, che operano prevalentemente presso le scuole del primo ciclo, e da 806 istituti di istruzione secondaria superiore, con una fruizione complessiva di 450.000 persone concentrata soprattutto nelle Regioni del nord (48,9 per cento degli iscritti, rispetto al 29,6 per cento del Sud e del 21,5 per cento del Centro).

Alla istruzione degli adulti è inoltre dedicata una specifica azione, finanziata, a livello comunitario, nel Programma Operativo 2007-2013. L'azione è diretta alla realizzazione di interventi formativi flessibili finalizzati all'acquisizione delle competenze chiave per l'adempimento dell'obbligo di istruzione e il possibile rientro nei percorsi scolastici. Destinatari degli interventi sono giovani adulti con livelli di scolarizzazione inadeguati all'inserimento sociale e lavorativo o usciti precocemente dal sistema scolastico nonché giovani e adulti stranieri che necessitano acquisire la padronanza della lingua italiana. Nell'anno 2007 sono stati finanziati 426 progetti presentati da CPT e Istituti sede di corsi serali delle Regioni dell'obiettivo Convergenza per un importo complessivo di 16,141 milioni.

La tavola che segue specifica gli importi distribuiti dal Ministero in attuazione del combinato disposto di cui all'art. 1, commi 632 e 634 della legge finanziaria per il 2007.

Tavola 10

Regioni	Finanziaria 2007 art. 1, comma 634	Legge 440/97
Abruzzo	234.196	96.688
Basilicata	117.051	51.610
Calabria	438.261	216.608
Campania	1.074.876	495.883
Emilia Romagna	704.195	316.948
Friuli Venezia G.	235.465	103.230
Lazio	814.263	407.301
Liguria	282.431	127.550
Lombardia	1.452.752	678.445
Marche	251.389	119.481
Molise	55.459	34.565
Piemonte	662.713	307.195
Puglia	734.209	394.600
Sardegna	292.131	162.984
Sicilia	1.054.579	466.645
Toscana	617.530	266.844
Umbria	148.432	71.392
Veneto	830.068	382.031
Totale	10.000.000	4.700.000

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

4.2.3.2. Iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni

La finanziaria 2007, anche in considerazione del congelamento degli anticipi alle iscrizioni della scuola primaria, ha dedicato particolare attenzione alle esigenze educative dei bambini. In particolare, al fine di garantire l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta ai bambini tra i due e i tre anni, sono state previste sezioni sperimentali aggregate alla scuola

dell'infanzia, improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità e rispondenza alle caratteristiche della specifica fascia di età.

Le cosiddette sezioni primavera o sezioni ponte, già presenti in taluni territori regionali come esperienze di avanguardia nei servizi per la prima infanzia, vengono quindi formalmente previste come sperimentazione nazionale dall'art. 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 297 (Finanziaria 2007), con previsione di disciplinarne obiettivi formativi e criteri di attuazione tramite accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 oppure mediante sperimentazione di cui all'articolo 11 del DPR 275/1999 (Regolamento dell'autonomia scolastica). Tale Accordo, sottoscritto il 14 giugno 2007 con i Ministeri della pubblica istruzione, delle politiche per la famiglia e della solidarietà sociale, definisce criteri e standard per l'attivazione del servizio educativo e prende atto dell'impegno dello Stato a contribuire alla realizzazione della nuova offerta formativa sperimentale per un finanziamento complessivo di 29,7 milioni di euro dei quali 10 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero della pubblica istruzione, altrettanti messi a disposizione dal Ministro delle politiche per la famiglia e 9,78 milioni messi a disposizione dal Ministero della solidarietà sociale.

Nella fase di valutazione e autorizzazione dei progetti presentati dalle istituzioni scolastiche ed educative il Ministero della pubblica istruzione ha integrato tali fondi con ulteriori 5 milioni, determinando in tal modo una complessiva disponibilità finanziaria di 34,78 milioni.

Quattro Regioni (Lazio, Molise, Toscana e Liguria), con proprie autonome determinazioni, hanno provveduto a finanziare alcune sezioni primavera escluse dal finanziamento statale, intervenendo con finanziamenti propri per complessivi 1.073.666 euro.

In base all'Accordo è stata costituita a livello nazionale una cabina di regia (gruppo paritetico nazionale, costituito da rappresentanti dei tre Ministeri interessati, delle Regioni e dei Comuni) che ha operato presso il Ministero della pubblica istruzione e ha proceduto a determinare i criteri di priorità per il finanziamento dei progetti e per la conduzione della sperimentazione.

Nella fase propedeutica all'avvio della sperimentazione hanno operato a livello regionale appositi tavoli tecnici interistituzionali che hanno provveduto a valutare e graduare i progetti presentati dalle istituzioni scolastiche o educative.

Alla fine della procedura di selezione, valutazione, autorizzazione e ammissione al contributo statale⁴⁴ sono state assegnati 33,4 milioni, di cui il 40 per cento quale acconto sull'esercizio 2007. Il saldo del contributo, fatte salve verifiche e accertamenti che verranno condotti dagli Uffici scolastici regionali, è stato assegnato entro il 31 marzo 2008.

Agli Uffici scolastici regionali sono stati assegnati complessivamente i residui 1,3 milioni del finanziamento statale, al fine di sostenere localmente attività di monitoraggio, valutazione e formazione del personale, seminari di approfondimento della sperimentazione in atto, nonché per interventi perequativi.

⁴⁴ Tali fasi sono state supportate dal Ministero della pubblica istruzione che: ha emanato note di indirizzo agli uffici scolastici regionali per la fase di raccolta e valutazione dei progetti; ha attivato un servizio di consulenza diretta e telematica mediante apposito gruppo tecnico costituito presso la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici; ha attivato un servizio di FAQ su apposito sito all'interno del portale del MPI; ha acquisito le graduatorie regionali definite dai tavoli tecnici, verifica, valutazione e interventi perequativi sulla base delle decisioni della cabina di regia nazionale; ha notificato i progetti selezionati e acquisito le autorizzazioni da parte dei Comuni (soggetti regolatori del servizio); ha svolto interventi perequativi conclusivi e ha definito le sezioni ammesse al contributo statale; ha assegnato i fondi.

Complessivamente sono stati presentati più di 2.800 progetti di nuove sezioni primavera, dei quali, per ristrettezza dei fondi, sono stati ammessi al contributo statale 1.311 sezioni; altre 42 sezioni sono state finanziate localmente con fondi delle rispettive Regioni.

Alle sezioni autorizzate sono stati assegnati contributi in misura proporzionale alla durata settimanale del servizio e alla quantità dei bambini accolti, con un massimo di 30 mila euro per sezione. Il nuovo servizio ha consentito di accogliere circa 20 mila bambini nelle nuove sezioni per una media di circa 15 bambini per sezione.

Sezioni primavera anno scolastico 2007-08

Tavola 11

Regioni	Bambini iscritti	di cui in istituzioni				Contributi statali	Sezioni finanziate Stato
		paritarie	statali	comunali	nidi privati		
Abruzzo	517	159	247	111	0	828.000	31
Basilicata	203	46	90	67	0	336.000	14
Bolzano	185	0	185	0	0	322.000	11
Calabria	1.033	656	111	266	0	1.752.000	67
Campania	2.934	2.205	456	273	0	4.855.000	179
Emilia Romagna	1.403	729	35	526	113	2.431.000	95
Friuli Venezia G.	215	105	32	57	21	375.000	20
Lazio	1.349	681	498	135	35	2.213.000	81
Liguria	697	487	92	118	0	1.192.000	44
Lombardia	2.465	1.449	177	631	208	4.471.000	185
Marche	382	32	122	191	37	647.000	26
Molise	241	92	99	50	0	370.000	15
Piemonte	929	572	148	169	40	1.672.000	65
Puglia	2.070	925	792	260	93	3.306.000	125
Sardegna	1.231	480	182	479	90	2.047.000	86
Sicilia	1.630	801	645	184	0	2.652.000	105
Toscana	739	224	82	272	161	1.316.000	52
Umbria	420	169	55	110	86	755.000	33
Veneto	1.018	765	95	105	53	1.876.000	77
Totale	19.661	10.577	4.143	4.004	937	33.416.000	1.311

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione.

Progetti presentati, valutati e finanziati

Tavola 12

Regioni	progetti presentati	valutati positivi	%	finanziate Stato	finanziate Regioni	Totale finanziati	% finanziati su totale presentati
Abruzzo	87	57	65,5%	31		31	35,6%
Basilicata	25	24	96,0%	14		14	56,0%
Bolzano	11	11	100%	11		11	100,0%
Calabria	250	118	47,2%	67		67	26,8%
Campania	452	314	69,5%	179		179	39,6%
Emilia Romagna	190	170	89,5%	95		95	50,0%
Friuli Venezia G.	37	25	67,6%	20		20	54,1%
Lazio	147	109	74,1%	81	6	87	59,2%
Liguria	86	76	88,4%	44	15	59	68,6%
Lombardia	268	207	77,2%	185		185	69,0%
Marche	79	35	44,3%	26		26	32,9%
Molise	25	24	96,0%	15	7	22	88,0%
Piemonte	107	70	65,4%	65		65	60,7%
Puglia	280	233	83,2%	125		125	44,6%
Sardegna	191	149	78,0%	86		86	45,0%
Sicilia	254	191	75,2%	105		105	41,3%
Toscana	146	94	64,4%	52	14	66	45,2%
Umbria	67	56	83,6%	33		33	49,3%
Veneto	108	96	88,9%	77		77	71,3%
Totale	2.810	2.059	73,3%	1.311	42	1.353	48,1%
Aree geografiche	progetti presentati	valutati positivi	%	finanziate Stato	finanziate Regioni	Totale finanziati	% finanziati su totale presentati
Nord Ovest	461	353	76,6%	294	15	309	67,0%
Nord Est	346	302	87,3%	203	0	203	58,7%
Centro	439	294	67,0%	192	20	212	48,3%
Sud	1.119	770	68,8%	431	7	438	39,1%
Isole	445	340	76,4%	191	0	191	42,9%
Totale	2.810	2.059	73,3%	1.311	42	1.353	48,1%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

4.2.3.3. Interventi per l'edilizia scolastica

La legge 11 gennaio 1996, n. 23 prevede il finanziamento di piani triennali di opere di edilizia scolastica - articolati in singoli piani annuali, formulati da ciascuna Regione sulla base delle richieste loro presentate dai competenti Enti locali - attraverso mutui accendibili presso la Cassa Depositi e Prestiti a totale ammortamento a carico dello Stato.

L'articolo 1, comma 625, della legge finanziaria 27 dicembre 2006 n. 296 ha disposto, per il triennio 2007/2009, un finanziamento complessivo di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 di questo Ministero.

Ha previsto, poi, che il 50 per cento della somma dovesse essere destinata alla messa in sicurezza delle scuole e, per massimizzare gli interventi e responsabilizzare ulteriormente Regioni ed Enti locali, dovesse essere compartecipato in parti eguali tra essi e lo Stato.

La ripartizione delle risorse tra ciascuna Regione e Provincia Autonoma e la determinazione di ogni termine, modalità e procedura operativa è stata disposta col d.m. 16 luglio 2007, previo accordo in Conferenza Stato Regioni dove, tenuto conto del particolare

rilievo della tematica di riferimento, si è convenuto di dedicare alla sicurezza l'intero finanziamento e di incentivare il cofinanziamento da parte degli Enti territoriali.

La consistenza di tale compartecipazione ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 940 milioni di euro dei quali circa 184 relativi al Piano 2007. Le risorse statali, con il d.d. 21 novembre 2007, sono state concretamente assegnate alle Regioni che, a seguito del Patto per la Sicurezza sottoscritto il 20 dicembre 2007, hanno quindi la possibilità di finanziare, non oltre il 31 dicembre 2009, i piani di messa in sicurezza delle scuole predisposti dagli Enti locali.

4.3. Interventi diretti a valorizzare la professionalità docente

L'assoluta preminenza nel bilancio dello Stato delle spese correnti ed in particolare delle spese di personale, che rappresentano oltre il 50 per cento della spesa per il personale di tutte le Amministrazioni statali, pone al centro di ogni ipotesi di riforma della scuola il tema dell'organizzazione del lavoro ed in particolare del lavoro del personale docente.

Il problema, in un ottica di contenimento delle spese da coniugare con l'esigenza di migliorare la qualità del servizio, investe tutti i meccanismi della gestione: dal reclutamento alla formazione, dall'aggiornamento alla incentivazione.

L'andamento crescente delle spese di personale e il fenomeno sempre ricorrente delle eccedenze di spesa, conseguente alla difficoltà di conseguire i risparmi previsti, si riconduce in massima parte ad un difetto di programmazione del servizio e del fabbisogno di personale, che determina il sistematico scostamento tra l'organico di diritto – e cioè la pianta organica prevista qualche mese prima dell'avvio dell'anno scolastico – e l'organico di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole.

Tavola 13

A.S.	Dotazioni organiche di diritto - posti e cattedre interi						ATA
	Docenti						
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	Totale	
2005/06	80.485	255.715	154.450	223.280	48.607	737.250	255.715
2006/07	80.396	256.696	152.614	225.077	48.667	738.440	256.696
2007/08	80.705	252.654	150.067	222.815	48.693	731.773	252.654

Dati desunti dalle pubblicazioni "La Scuola Statale - Sintesi dei dati" Ministero della pubblica Istruzione - Direzione Generale per i sistemi informativi (anni scolastici 2005/06 e 2006/07); per il 2007/08 sono estratti dalle procedure di organico di diritto

A.S.	Dotazioni organiche di fatto - posti e cattedre interi						ATA
	Docenti						
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	Totale	
2005/06	80.585	230.568	152.243	224.443	79.591	767.430	255.595
2006/07	81.064	234.170	154.833	226.804	86.447	783.318	258.259
2007/08	81.086	231.810	151.129	223.726	88.441	776.192	253.931

Dati estratti dal Data Warehouse del sistema informativo del MPI (anni scolastici 2005/06 - 2006/07); per il 2007/08 sono estratti dalle procedure di organico di fatto

A.S.	Istituzioni scolastiche				
	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	Totale
2005/06	2.571	3.471	1.509	3.221	10.772
2006/07	2.532	3.529	1.489	3.216	10.766
2007/08 (a, d)	2.455	3.572	1.460	3.263	10.750

Sedi personale direttivo comprensive di convitti e educandati

A.S.	Personale di ruolo								
	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			
2005/06	8.300	79.316	238.728	164.962	227.528	710.534		2.242	173.538
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	699.357		2.177	168.015
2007/08 (a, d)	10.072	79.983	239.186	156.530	225.779	701.478	14.301	2.264	166.849

dati a gennaio 2008

A.S.	Personale non di ruolo				
	Docenti		Educativi	ATA	
	annuali	fino al termine			
2005/06	25.830	98.319	377		74.100
2006/07	32.433	119.942	373		81.686
2007/08 (a, d)	23.962	112.326	365		81.033

dati provvisori - contratti in corso

A.S.	Collocati fuori ruolo			
	Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA
2005/06	1	5.842	23	191
2006/07	33	5.617	24	268
2007/08 (a, d)	51	5.009	24	196

servizio all'estero

(a) I dati delle istituzioni scolastiche sono le sedi del personale direttivo in organico di fatto 07-08

(d) I dati del personale 2007-08 che si riferiscono al personale di ruolo e ai collocati fuori ruolo si riferiscono a gennaio 2008 e si intendono ancora provvisori

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

Relativamente al personale docente, si rileva una diminuzione degli organici, avviata dall'anno scolastico 2002/2003, fino all'anno 2005/2006, in relazione alle disposizioni di razionalizzazione contenute nelle manovre finanziarie. La tabella evidenzia poi una leggera crescita registrata nell'anno scolastico 2006-2007 (738.440 di cui 48.667 insegnanti di sostegno) seguita da una nuova flessione nell'anno scolastico successivo (2007/2008) ove si attestano a 731.773 unità, di cui 48.693 insegnanti di sostegno.

Analogo andamento ha registrato l'organico di diritto del personale ATA che, a seguito delle manovre finanziarie, si è notevolmente ridotto nel periodo 2003-2008 (nell'anno scolastico 2007/2008 raggiunge le 252.654 unità).

L'analisi dell'andamento dell'organico di fatto ha invece registrato nel medesimo periodo un andamento inverso. Infatti dopo il calo registrato nell'anno 2003-2004, lo scostamento dell'organico di fatto da quello di diritto del personale docente è tornato a crescere dall'anno scolastico successivo, anche in relazione all'avvio della riforma dei cicli scolastici attuata con il d.lgs. n. 56 del 2004, che ha previsto l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e l'introduzione della lingua straniera a partire dalla prima classe della scuola primaria.

Nell'anno scolastico 2006-2007 l'organico di fatto del personale docente ha raggiunto le 783.318 unità (di cui ben 86.447 insegnanti di sostegno) e l'organico di fatto del personale ATA ha raggiunto le 258.259 unità. Nell'anno scolastico 2007/2008 l'organico di fatto del personale docente ha raggiunto le 776.192 unità (di cui ben 88.441 insegnanti di sostegno) e l'organico di fatto del personale ATA ha raggiunto le 253.931 unità. Pur in flessione, in coerenza con l'evoluzione degli organici, lo scostamento mantiene quindi la stessa forbice in tutti i tipi di scuola mentre appare nettamente superiore nell'ambito dei docenti di sostegno⁴⁵.

Lo scostamento tra l'organico di diritto - che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale - e quello di fatto, che determina la spesa effettiva, si riconduce essenzialmente ai tempi e i criteri di calcolo seguiti⁴⁶, che risentono dell'andamento della popolazione scolastica e della flessibilità nella costituzione delle classi (su cui influisce anche la mancanza di incentivi che inducano i dirigenti scolastici a sfruttare i limitati spazi di flessibilità nell'utilizzo del personale offerti dai contratti di lavoro). Lo scostamento, più rilevante, nell'ambito degli insegnanti di sostegno si riconduce invece al criterio di calcolo seguito per la determinazione dell'organico di diritto fondato sul parametro legislativo di 1 docente ogni 138 studenti e non su una stima effettiva del numero degli studenti diversamente abili.

Tali criticità sono state affrontate dalla manovra finanziaria del 2007 che, da un lato, ha previsto la sostituzione del criterio di cui all'art. 40, comma 3 della legge 449/97 per la determinazione delle dotazioni organiche dei docenti di sostegno e, dall'altro, è nuovamente intervenuta in tema di razionalizzazione delle dotazioni organiche introducendo, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, nuovi criteri e parametri per la formazione delle classi in modo da incrementare il valore medio nazionale del rapporto alunni/classi dello 0,4 (con conseguente riduzione degli organici).

Nel quadro degli interventi di razionalizzazione delle risorse umane e di recupero delle professionalità la finanziaria ha inoltre previsto: la predisposizione di un piano di riconversione professionale del personale docente in soprannumero sull'organico provinciale, un piano

⁴⁵ Anche per l'anno scolastico 2007/2008, la differenza tra i due organici si riconduce alla annuale circolare (n. 51 del 12 giugno 2007) che se, da un lato, ribadisce l'obiettivo della rigorosa razionalizzazione delle effettive esigenze di personale, dall'altro, conferma la necessità di tener conto degli effettivi incrementi del numero degli alunni in vista dell'obiettivo di dare risposte alla domanda di istruzione espressa dalle famiglie tenendo anche conto del sopravvenuto avvio della fase di prima attuazione nel nuovo obbligo di istruzione.

In tale sede comunque, accanto al consueto accurato esame e riscontro delle situazioni e l'aggiornamento dei dati in possesso del Sistema Informativo, è stato richiesto un maggior rigore nella costituzione delle cattedre e nell'adeguamento delle classi alla effettiva consistenza degli alunni. Relativamente ai posti di sostegno, il provvedimento, nelle more dell'attuazione delle disposizioni della finanziaria 2007 (art. 1, comma 605) ha confermato le modalità di individuazione dei soggetti portatori di handicap e dei criteri per la costituzione dei posti in deroga al fine di rispondere alle effettive necessità. Risulta infine confermata anche nell'anno scolastico 2007/2008 una maggiore flessibilità nel rispondere alle esigenze di incrementi di posti di tempo pieno e di tempo prolungato e di educazione degli adulti e nell'intervenire sui posti del personale ATA idonei a garantire sicurezza e funzionalità alle sedi scolastiche e sui posti nella scuola dell'infanzia per arrivare all'eliminazione delle liste di attesa.

⁴⁶ L'organico di diritto viene stimato alcuni mesi prima dell'inizio dell'anno scolastico sulla base delle iscrizioni alla prima classe e tenendo conto delle disposizioni legislative vigenti in materia di riduzioni degli organici. L'organico di fatto viene definito una prima volta entro il 31 agosto, sulla base delle indicazioni provenienti dalla chiusura dell'anno scolastico, e una seconda volta con l'inizio dell'anno scolastico.

organico di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo ai compiti di insegnamento e collocato fuori ruolo e, infine, un piano biennale per la formazione dei docenti per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

4.3.1 La revisione di modalità e criteri per l'integrazione scolastica e sociale degli alunni con disabilità

La questione concernente la revisione di modalità e criteri per l'integrazione scolastica e sociale degli alunni con disabilità e dei parametri per la determinazione dell'organico di sostegno, dopo un primo intervento legislativo introdotto con la legge finanziaria 2003⁴⁷, è stata nuovamente affrontata nella legge finanziaria 2007⁴⁸ e nella recente legge finanziaria 2008⁴⁹ che, adeguando la dotazione organica – comprensiva anche delle deroghe che in precedenza venivano autorizzate in organico di fatto - alle effettive esigenze, contribuisce non solo a razionalizzare la spesa⁵⁰, ma risponde anche all'obiettivo di rendere più stabile il personale docente di sostegno, con ricaduta positiva sulla continuità didattica.

In attuazione delle disposizioni della Finanziaria 2007 si è provveduto alla predisposizione, ad iniziativa congiunta del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero della salute, sentito anche il Coordinamento regionale, di uno schema di intesa da stipulare con Regioni ed Enti locali per attivare sul territorio forme di collaborazione attraverso le quali rendere effettive l'esigenza di dotazioni organiche per la migliore integrazione scolastica e sociale degli alunni disabili.

E' stata inoltre emanata la c.m. n. 19 del 1 febbraio 2008 per la predisposizione degli organici per l'anno scolastico 2008/2009 ed elaborato lo schema di decreto interministeriale da adottate di intesa con il Ministero dell'economia di fissazione delle dotazioni organiche nazionali utili per le nomine in ruolo, in applicazione dei principi della legge finanziaria 2008. Considerato che le classi funzionanti nell'anno scolastico 2006/2007 erano state 375.722 e le unità in servizio raggiungevano le 93.930 unità, l'applicazione delle citate disposizioni – che

⁴⁷ La legge 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003), ha previsto nuove modalità di accertamento iniziale da parte delle Aziende sanitarie locali sulla base di accertamenti collegiali secondo modalità tali da fare oggetto di certificazione solo le disabilità gravi, escludendo pertanto forme di disagio o difficoltà da trattare con interventi didattici mirati senza il ricorso al docente specializzato. Modalità e criteri sono stati definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e la relativa disciplina è stata attuata con la emanazione del dPCM del 23 febbraio 2006, n. 185.

⁴⁸ La legge 27 dicembre 2007, n. 296 (Finanziaria 2007), art.1, comma 605, lettera b) prevede il perseguimento della sostituzione del criterio previsto dall'articolo 40, comma 3, della citata legge n. 449/1997, con l'individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate, tramite una stretta collaborazione tra Regioni, uffici scolastici regionali, Aziende sanitarie locali e istituzioni scolastiche, attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi.

⁴⁹ La legge 24/12/2007, n. 244, art. 2, commi 413 e 414 (finanziaria 2008), prevede che, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, il numero dei posti degli insegnanti di sostegno e la dotazione organica di diritto relativa ai docenti di sostegno è progressivamente rideterminata, nel triennio 2008-2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/2011, di una consistenza organica pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/2007, ipotizzando quindi meccanismi di controllo ai fini della insuperabilità di tale consistenza organica. Il comma 413, in particolare, nell'ottica di realizzare il graduale raggiungimento di un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni disabili, stabilisce che, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, il numero dei posti di sostegno non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi funzionanti nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/2007.

⁵⁰ L'intento è quello di razionalizzare la spesa nel settore, raggiungendo un risparmio in termini di spesa per gli organici, riconducendo nei più appropriati alvei tutti gli interventi necessari per il migliore inserimento scolastico e sociale delle persone disabili. Un corretto utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle di competenza del sistema sanitario, delle Regioni ed Enti locali, porterà non solo a risparmi di spesa per ciò che attiene il bilancio statale ma anche ad una migliore ed efficace utilizzazione sinergica delle risorse a livello locale.

prevedono una progressiva rideterminazione della dotazione organica nel triennio 2008/2010 fino al raggiungimento di una consistenza pari al 70 per cento del numero dei posti attivati nell'anno scolastico 2006/2007 – dovrebbe portare ad un organico di diritto pari a 63.348 posti con un incremento, rispetto alle attuali 48.693 unità, di 14.694 posti rendendo disponibili circa 5000 unità per anno sia per i movimenti che per le nomine in ruolo.

4.3.2. La revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi

In relazione alla revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi (art. 1, comma 605), la previsione doveva portare il valore medio nazionale alunni/classi dalle attuali 20,6 unità per classe alla 21 unità per classe, da realizzare nel rispetto della normativa vigente con una conseguente riduzione dei posti in organico.

La rilevante crescita degli alunni effettivamente iscritti nell'anno scolastico 2007/2008 (circa 17.000 unità in più) ha reso più complesso il raggiungimento dei previsti obiettivi di riduzione ed ha quindi consigliato di lasciare maggior libertà ai direttori scolastici sulle modalità da utilizzare in funzione degli specifici bisogni del territorio di competenza⁵¹.

Dalle risultanze dei dati immessi al sistema dagli uffici scolastici provinciali a chiusura della determinazione dell'organico di fatto (inizio dell'anno scolastico), si rileva una riduzione del numero delle classi (circa 1000) e una situazione di significativo contenimento degli organici di fatto del personale docente (8.857 unità) e del personale amministrativo (4.220 unità) con una complessiva riduzione di 13.077 unità.

Tale riduzione, lontana dall'obiettivo di riduzione del personale della scuola indicato nella finanziaria 2007 (47.000 unità complessive nel triennio di cui 19.000 circa nell'anno scolastico 2007/2008), si avvicina invece agli obiettivi di razionalizzazione rimodulati dall'art. 2, comma 412 della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) che ha ridotto a 14.000 unità gli obiettivi di riduzione per l'anno scolastico 2007/2008 rinviando ai successivi tre esercizi la riduzione di 11.000 unità annue. Le ulteriori riduzioni per il conseguimento dell'obiettivo concordato per l'anno 2007/2008 possono essere raggiunte considerando la riduzione rispetto all'anno scolastico 2006/2007 dei docenti soprannumerari e dei docenti inidonei per motivi di salute.

4.3.3. Piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero

La situazione del soprannumero dei docenti, pur evidenziando a livello nazionale un andamento decrescente (5028 unità nell'anno scolastico 2005/2006; 3830 unità nell'anno scolastico 2006/2007; 2879 unità nell'anno scolastico 2007/2008), non ha ancora trovato una soluzione definitiva, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di cause ostative che concernono in particolare: la mancanza, per la maggior parte dei docenti soprannumerari, di un idoneo titolo di abilitazione o idoneità per altra classe di concorso; la radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso universitari, conseguente alla riforma della scuola secondaria superiore, introdotta con la legge 29 marzo 2003, n. 53, e attualmente in fase di revisione; la necessaria collaborazione tra il settore scuola e quello dell'università conseguente

⁵¹ E' stata tra l'altro prevista la possibilità di non procedere allo sdoppiamento delle classi in presenza di un limitato numero di alunni eccedente i parametri normativi anche al fine di evitare la costituzione di classi destinate ad accorparsi negli anni successivi.