

La Tavola precedente – relativa ai pagamenti relativi all'esercizio 2008 – evidenzia, accanto alla ripartizione delle spese per categorie di personale, anche la relativa imputazione per programmi di spesa e per ripartizione regionale; ciò consentirà nei prossimi esercizi una più raffinata analisi funzionale delle spese a seconda della tipologia di scuola e, conseguentemente, valutazioni più articolate circa l'effettivo conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione.

I dati raccolti nel 2008 consentono, comunque, nel confronto con gli esercizi precedenti, di evidenziare una nuova crescita delle spese di personale che salgono nel complesso a euro 42.728,09 milioni pari a circa il 92 per cento dei pagamenti effettuati nell'ambito della missione istruzione scolastica.

La quota più significativa risulta assorbita dalle spese per il personale docente (34.997,36 milioni di euro imputati principalmente ai programmi istruzione elementare e superiore) - che evidenzia una crescita rispetto al precedente esercizio di circa l'11,7 per cento - e per personale amministrativo (6.909,95 milioni) che segna un aumento di circa il 12,5 per cento.

Influisce su tale andamento la sigla dei rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 che, pur firmati al termine dell'esercizio 2007, hanno prodotto i loro effetti, comprensivi del pagamento degli arretrati, solo nel corso del 2008.

Spiccata risulta, invece, la crescita delle spese per i dirigenti scolastici che, pur in mancanza dei rinnovi contrattuali, passa dai 582,52 milioni di euro del 2007 agli 820,78 milioni del 2008 con un aumento di poco più del 40,9 per cento, ascrivibile alle nuove assunzioni effettuate negli ultimi due anni scolastici.

Andamento in flessione (pur tenendo conto degli ulteriori oneri derivati dalle supplenze brevi del personale assente per motivi di maternità) segnano invece i pagamenti relativi al personale non di ruolo, in netta diminuzione a fronte della progressiva riduzione della pianta organica di fatto (5.136 milioni di euro nel 2006, 5.323 milioni nel 2007 e 4.210 nel 2008).

Il ricorso, pur in flessione, al personale non di ruolo per assicurare la continuità del servizio e la difficoltà nel conseguire i risparmi attesi dalla riduzione degli organici si riconduce in massima parte ad una difficoltà nel programmare il servizio e il fabbisogno di personale.

Il ricorrente scostamento tra l'organico di diritto – e cioè la pianta organica prevista qualche mese prima dell'avvio dell'anno scolastico che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale – e l'organico di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole, risente di un insieme di fattori dei quali solo alcuni sono suscettibili di essere immediatamente influenzati dalle politiche di riduzione e riorganizzazione.

Le principali determinanti del sistema scolastico emergono sinteticamente dalle seguenti Tavole che evidenziano, relativamente agli ultimi anni scolastici e per ciascun ordine di scuola, l'andamento degli alunni, delle classi, dell'organico di diritto, dell'organico di fatto, del personale in servizio (di ruolo e non di ruolo), delle cessazioni dal servizio, delle istituzioni scolastiche e delle scuole.

Tavola 6

Alunni							
A.S. (Anno scolastico)	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili	Incidenza % degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale
2005-06	967.345	2.539.298	1.664.908	2.509.985	7.681.536	165.291	4,8
2006-07	952.571	2.565.094	1.629.970	2.539.752	7.687.387	173.692	5,6
2007-08	960.987	2.575.310	1.623.947	2.547.997	7.708.241	174.404	6,4
2008-09	978.302	2.571.627	1.651.680	2.566.462	7.768.071	175.778	7,3

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca. Dati disponibili sul sito web del Ministero. Per l'a.s. 2008/09 Direzione generale per l'istruzione. I dati riguardanti l'incidenza percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana sono stati estratti dalla pubblicazione "Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2007/08", del luglio 2008, a cura della Direzione generale per gli studi e programmazione e per i sistemi informativi - servizio statistico. Per l'anno scolastico 2008/09 il dato risulta essere ancora provvisorio.

Partendo dall'analisi degli alunni, l'andamento complessivo della popolazione scolastica evidenzia negli ultimi esercizi una costante crescita raggiungendo 7.768.071 di unità nell'anno scolastico 2008/2009⁴².

L'analisi disaggregata per settore scolastico evidenzia, in primo luogo, che tale andamento risulta influenzato fortemente dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana, passati da una incidenza sulla popolazione scolastica complessiva pari al 4,8 per cento dell'anno scolastico 2005-2006, al 6,4 per cento dell'anno scolastico 2007-2008 per raggiungere il 7,3 per cento dell'anno scolastico 2008-2009, nel cui ambito più elevato si presenta il valore nella scuola primaria, segno di costante andamento migratorio nel nostro Paese e destinato ad interessare nei prossimi anni in modo crescente i livelli più elevati del sistema.

Altro fenomeno degno di rilievo è la forte crescita degli alunni con disabilità, inseriti nelle scuole statali, che sono passati negli ultimi anni scolastici dalle 165.291 unità del 2005-2006 alle 175.778 unità del 2008-2009 con un'evoluzione del 6,3 per cento⁴³.

L'andamento e la composizione della popolazione scolastica si riflettono sull'evoluzione del numero e la dimensione delle classi che tuttavia risente anche degli attuali meccanismi di formazione⁴⁴ nonché della dimensione ridotta dei plessi e della frammentazione della rete scolastica.

⁴² L'andamento della popolazione scolastica non è risultato omogeneo nell'ambito dei diversi ordini di scuola. Alla crescita del numero dei bambini della scuola dell'infanzia (dovuta anche all'evoluzione dell'organizzazione familiare e dell'occupazione), degli alunni della scuola secondaria di I grado e dei ragazzi degli istituti di istruzione secondaria di II grado (grazie soprattutto all'innalzamento dell'obbligo di istruzione), ha fatto riscontro una flessione nell'ultimo anno scolastico studenti della scuola primaria.

⁴³ L'aumentata presenza di alunni con disabilità ha diverse spiegazioni: una più diffusa cultura dell'integrazione nella società e nelle famiglie, uno sviluppo delle diagnosi cliniche, una più efficace rilevazione di patologie, la certificazione di situazioni non rilevate o sottovalutate, una più prolungata presenza nel sistema scolastico.

⁴⁴ La formazione delle classi avviene attualmente a livello di istituzione scolastica e talvolta addirittura di singolo plesso e risente della possibilità prevista dalla legislazione di derogare ai limiti generali di composizione delle classi con la possibilità di costituire classi con un numero minore di alunni rispetto a quanto consentito nei Comuni di pari dimensioni.

Tavola 7

Sezioni/Classi

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	Alunni/classi
2005-06	41.884	137.787	79.200	117.981	376.852	20,3
2006-07	42.248	138.524	78.275	119.670	378.717	20,4
2007-08	42.285	138.150	77.619	119.902	377.956	20,3
2008-09	42.419	137.095	77.645	117.787	374.946	20,7

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca. Per a.s. 2008/2009 i dati sono desunti dall'organico di fatto 2008/09- Direzione generale per l'istruzione. Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli pubblicati sul sito web del Ministero.

Nell'arco di tempo considerato l'andamento del numero delle classi non segue un andamento uniforme, attestandosi tuttavia negli ultimi anni verso valori più elevati con un picco di 378.717 classi nell'anno scolastico 2006/2007, per poi flettere significativamente nell'anno scolastico 2008-2009⁴⁵.

Gli interventi legislativi intervenuti negli ultimi due esercizi, nell'ottica di realizzare sempre più cospicui risparmi di spesa, miravano ad incrementare il numero degli alunni per classe al fine di ridurre, pur in presenza della evoluzione crescente della popolazione scolastica, il numero delle classi e quindi dei posti in organico.

I dati relativi agli ultimi due anni scolastici offrono risultati confortanti evidenziando nel complesso una riduzione di 761 classi nell'anno scolastico 2007/2008 e 3010 classi nell'anno scolastico 2008/2009 in confronto ai rispettivi anni scolastici precedenti.

La difficoltà nell'attuare una più incisiva politica di riduzione, nell'attuale contesto (influenzato, come sopra esposto, dalla crescita di studenti stranieri e portatori di disabilità) e dell'attuale quadro normativo, si rileva tuttavia dall'andamento del rapporto alunni/classi.

Pur evidenziandosi nel triennio una contenuta crescita rispetto ad anni scolastici risalenti nel tempo, i valori complessivi medi registrati negli ultimi anni mostrano una certa stabilità (20,3 nell'anno scolastico 2005/2006, 20,4 nell'anno scolastico 2006/2007, 20,3 nell'anno scolastico 2007/2008 e 20,7 nell'anno scolastico 2008/2009)⁴⁶.

La contenuta dimensione delle classi è attribuibile, come accennato, anche alla mancata riorganizzazione della rete scolastica ed in particolare alla ridotta dimensione sia delle

⁴⁵ Nella scuola dell'infanzia l'incremento è stato continuo e non ha risentito dell'eventuale flessione di iscritti, in quanto, tra tutti i settori scolastici, è l'unico che ha beneficiato di interventi normativi che hanno escluso la riduzione degli organici con l'obiettivo della generalizzazione del servizio; nella scuola primaria, invece, la flessione del numero delle classi, continua fino all'anno scolastico 2004-2005, ha registrato una ripresa dall'anno scolastico successivo, in parte determinata dagli anticipi delle iscrizioni introdotte nel 2005 e una flessione nell'anno scolastico 2008-2009; il numero delle classi di scuola secondaria di primo grado ha invece registrato una continua e progressiva flessione più accentuata negli ultimi anni con una leggera ripresa nell'ultimo anno scolastico, mentre le classi degli istituti di istruzione secondaria di II grado, per effetto di una maggiore scolarizzazione, derivante anche dalle norme sull'innalzamento dell'obbligo di istruzione, sono aumentate in modo costante dall'anno scolastico 2005-2006 per poi flettere nell'ultimo anno scolastico.

⁴⁶ L'analisi dei dati per ordine di scuola evidenzia una contenuta diminuzione del rapporto nella scuola dell'infanzia (coerente con la registrata crescita del numero delle classi) e una certa stabilità nell'ambito della scuola secondaria di primo e di secondo grado; un trend diverso ha invece registrato la scuola primaria, che nell'arco del periodo considerato, ha visto progressivamente crescere il rapporto.

Dal punto di vista territoriale l'andamento del rapporto, soprattutto per effetto delle diverse dinamiche demografiche e delle differenziate determinazioni del numero delle classi, ha fatto registrare evoluzioni diverse: all'incremento del rapporto nelle Regioni del Nord e del Centro si contrappone una diminuzione nell'ambito delle Regioni meridionali in misura maggiore nelle Regioni Campania, Sardegna e Basilicata.

istituzioni scolastiche che dei plessi scolastici che ha prodotto una eccessiva polverizzazione dei punti di erogazione del servizio.

Quanto alle istituzioni scolastiche, divenute con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione, la principale riorganizzazione risale al d.P.R. n. 233/1998, che ha portato ad un loro ridimensionamento ed riaccorpamento secondo parametri comuni basati sulla numerosità della popolazione scolastica⁴⁷.

Tavola 8

Istituzioni scolastiche

A.S.	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	Totale
2006-07	2.532	3.529	1.489	3.216	10.766
2007-08	2.455	3.572	1.460	3.263	10.750
2008-09	2.403	3.637	1.424	3.266	10.730

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Dipartimento dell'istruzione.

Per l'a.s. 2008/2009 i dati delle istituzioni scolastiche sono le sedi del personale dirigente in organico di fatto a.s. 2008-2009.

A seguito di questa riorganizzazione, che ha portato nell'anno scolastico 2000/2001 ad una diminuzione di oltre 1.900 istituzioni scolastiche, gli anni successivi hanno sostanzialmente registrato la conservazione dell'esistente, registrando negli ultimi anni scolastici solo lievi modifiche pur essendosi nel frattempo verificati cambiamenti nella popolazione scolastica con la conseguenza che risultano attualmente presenti 706 istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica⁴⁸.

Sembra pertanto opportuna una verifica, disposta con la recente legge n. 189 del 2008, della corretta applicazione dei parametri esistenti al fine di porre le Regioni, cui oggi compete la riorganizzazione della rete scolastica, in grado di procedere ad una nuova razionalizzazione.

La riorganizzazione conclusa nell'anno scolastico 2000-2001 ha riguardato esclusivamente le istituzioni scolastiche e non i plessi scolastici il cui numero risulta pertanto, dopo la diminuzione registrata fino all'anno scolastico 2001-2002, sostanzialmente stabile. Ne consegue che ad un indubbio risparmio sul personale amministrativo non è seguita una diminuzione del personale docente non avendo la riorganizzazione inciso sul numero delle classi.

La Tabella evidenzia addirittura una crescita dei punti di erogazione del servizio, negli ultimi anni concentrata nella scuola dell'infanzia e nelle scuole secondarie di II grado. La rete scolastica, sostanzialmente lasciata per l'intero decennio al suo andamento fisiologico, senza una reale programmazione del territorio finalizzata alla razionalizzazione delle risorse e alla maggior funzionalità del sistema, richiede ora un intervento concertato degli Enti locali e dell'amministrazione scolastica per una definizione di nuovi assetti organizzativi e di servizio.

⁴⁷ Le istituzioni scolastiche per acquisire e mantenere la personalità giuridica devono avere di norma una popolazione scolastica consolidata e prevedibilmente stabile per un quinquennio compresa tra 500 e 900 alunni.

⁴⁸ Deve essere tuttavia sottolineato che numerose scuole, pur considerate istituzioni autonome, in realtà funzionano presso istituzioni educative (convitti nazionali ed educandati femminili) o conservatori di musica, o associate in istituti omnicomprensivi (istituti funzionanti con scuole associate di ogni ordine e grado) e ad istituti d'arte. In altri casi si tratta di scuole di minoranze linguistiche o speciali per ciechi e sordomuti o ubicate in località particolarmente disagiate.

Tavola 9

Punti di erogazione del servizio (Scuola)

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
2006-07	13.601	15.912	7.054	5.027	41.594
2007-08	13.585	15.870	7.073	5.045	41.573
2008-09	13.624	16.031	7.146	6.136	42.937

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca.

Per l'a.s. 2008-09 dati forniti dalla Direzione generale per l'istruzione ed includono 943 corsi serali. Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli pubblicati sul sito web del Ministero.

L'andamento e la composizione della popolazione scolastica e i vincoli derivanti dal meccanismo di formazione delle classi hanno determinato difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'organico del personale della scuola e quindi della spesa negli esercizi 2007 (nel quale, come già evidenziato, è stata necessaria una rimodulazione delle riduzioni) e nel 2008 (ove ha trovato attuazione la clausola di salvaguardia).

In mancanza di specifici interventi in tale direzione appare inoltre non agevole rispettare i nuovi e più ambiziosi obiettivi di contenimento previsti nella legge n. 133 del 2008 e declinati nel piano programmatico avviato nei primi mesi del 2009.

Conferma di ciò, emerge dall'andamento dell'organico di diritto (organico previsto) e di fatto (situazione effettiva definitiva) del personale docente e amministrativo negli ultimi anni scolastici.

Tavola 10

A.S.	Dotazioni organiche di diritto - posti e cattedre interi						ATA
	Docenti					Totale	
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno		
2006/07	80.396	231.686	152.614	225.077	48.667	738.440	256.696
2007/08	80.705	229.493	150.067	222.815	48.693	731.773	252.654
2008/09	80.567	226.262	149.164	221.046	53.527	730.566	251.661

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione

Dati estratti dalle procedure di organico di diritto (a.s. 2006-07, 2007-08, 2008-09).

A.S.	Dotazioni organiche di fatto - posti e cattedre interi						ATA
	Docenti					Totale	
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno		
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
2008/09	80.854	228.334	149.384	220.357	87.190	766.119	251.628

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione

Dati estratti dalle procedure di organico di fatto (a.s. 2006-07, 2007-08, 2008-09)

In un contesto organizzativo ottimale il primo organico dovrebbe coincidere con il secondo ma, come emerge dalla Tavola, la forbice tra i due valori, pur in flessione nel triennio, risulta ancora consistente. Ciò si riconduce, oltre alle variabili che intervengono nel corso dell'anno che possono ampiamente modificare le previsioni iniziali, anche all'obiettivo difficoltà per l'Amministrazione di potere rispondere con immediatezza alle modifiche legislative, sempre più frequenti, che incidono sugli organici del personale.

L'organico di diritto rappresenta infatti la risposta immediata alle disposizioni normative, mentre l'organico di fatto costituisce una specie di assestamento che consente alle disposizioni

stesse di essere applicate evitando pesanti contraccolpi sull'offerta formativa e sulla continuità didattica.

Relativamente al personale docente, la Tavola evidenzia (dopo la leggera crescita registrata nell'anno scolastico 2006-2007) una consistente flessione negli anni scolastici successivi in attuazione delle politiche di razionalizzazione: 731.773 unità, di cui 48.693 insegnanti di sostegno nell'anno scolastico 2007-2008; 730.566 unità, di cui 53.527 insegnanti di sostegno nell'anno scolastico 2008-2009⁴⁹.

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 e nell'anno scolastico 2008-2009 le 251.661 unità).

L'andamento dell'organico di fatto del personale docente - passato dalle 783.318 unità (di cui ben 86.447 insegnanti di sostegno) dell'anno scolastico 2006/07 alle 766.119 unità (di cui 87.190 insegnanti di sostegno) dell'anno scolastico 2008/09 - ha invece registrato nel medesimo periodo un trend inverso evidenziando una costante crescita fino all'anno scolastico 2007/08 per poi flettere in misura consistente nell'anno scolastico 2008/09, anche in conseguenza delle politiche di contenimento avviate negli esercizi precedenti.

Pur in flessione, in coerenza con l'evoluzione degli organici, lo scostamento mantiene tuttavia una consistente forbice in tutti i tipi di scuola; diminuisce invece lo scarto, comunque consistente, nell'ambito dei docenti di sostegno ove l'applicazione del nuovo criterio di calcolo prevista nella legge finanziaria del 2007 ha consentito di incrementare l'organico di diritto dei docenti di sostegno a 53.527 unità nell'anno scolastico 2008-2009.

Relativamente al personale ATA l'organico di fatto è passato dalle 258.259 unità dell'anno scolastico 2006-2007 alle 251.628 unità nell'anno scolastico 2008/2009 azzerando in tale ultimo anno, a conclusione del processo di razionalizzazione avviato dal 2004, lo scarto tra organico di diritto e organico di fatto.

A fronte dell'appena esaminato andamento dell'organico di diritto (che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento) e dell'organico di fatto (che evidenzia le esigenze definitive), le seguenti tabelle evidenziano la consistenza e l'evoluzione del personale docente e amministrativo (di ruolo e non di ruolo).

Il personale docente di ruolo segna nell'ultimo triennio un contenuto incremento, raggiungendo nell'anno scolastico 2007-2008 le 701.305 unità e nell'anno scolastico 2008-2009 le 704.891 unità, stante le immissioni in ruolo disposte in attuazione dei piani pluriennali⁵⁰ di assunzioni 2005/08 e 2007/09⁵¹.

A tale risultato ha contribuito l'andamento delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo che hanno evidenziato, fino all'anno scolastico 2007/08, una progressiva e continua

⁴⁹ La disaggregazione relativa alle diverse tipologie di scuola evidenzia che ad una omogenea riduzione degli organici nella scuola primaria e secondaria si contrappone, fino all'anno scolastico 2008-2009 una progressiva e costante crescita degli organici della scuola dell'infanzia dovuta anche all'estensione di un tempo scuola più prolungato e alla sostanziale conferma dei livelli di popolazione scolastica.

⁵⁰ A seguito dell'esaurimento del pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005/08 (che ha visto l'immissione in ruolo di 55.000 docenti e 3.500 unità di personale ATA), la legge finanziaria per il 2007 e la legge finanziaria per il 2008 hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007/09 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (30.000 unità) nonché la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge n. 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

⁵¹ Nell'anno scolastico 2005/06 sono stati nominati 35.385 docenti; nell'anno scolastico 2006/07 sono stati nominati 20.757 docenti; nell'anno scolastico 2007/08 sono stati nominati 49.827 docenti, mentre nell'anno scolastico 2008/09 l'andamento meno dinamico delle cessazioni dal servizio ha consentito assunzioni per 25.000 unità di personale docente.

crescita: (22.576 nell'anno scolastico 2005/06, 30.834 nell'anno scolastico 2006/07, 42.728 nell'anno scolastico 2007/08) seguita, nell'anno scolastico 2008/09, da una forte flessione (20.039 cessazioni).

A fronte delle esigenze derivati dall'organico di fatto, è continuato a rimanere indispensabile il ricorso al personale non di ruolo al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi: i docenti con contratto a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattiche hanno comunque registrato negli ultimi esercizi una consistente flessione raggiungendo nell'anno scolastico 2007/08 le 141.735 unità e nell'anno scolastico 2008/09 le 130.835 unità.

L'utilizzo del personale a tempo determinato, con nomina annuale o fino al termine delle lezioni, pur rappresentando pertanto un fenomeno ricorrente per fronteggiare le esigenze di funzionamento, si ripercuote sempre negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Per quanto concerne l'anno scolastico 2009-2010 è rimessa al concerto del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della funzione pubblica l'ulteriore richiesta di assunzioni sulla base dell'effettiva disponibilità di posti al 1° settembre 2009 che dovrà tenere conto della riduzione di organico del personale scolastico e delle modifiche di ordinamento introdotte dai regolamenti previsti dall'art. 64 della legge n. 133/2008.

La riduzione di 87.400 docenti prevista nel Piano programmatico rischia, comunque, di non raggiungere gli effetti di contenimento di spesa desiderati. Influiscono infatti su tale obiettivo, da un lato, la necessità, alla luce dell'andamento delle principali determinati del sistema scolastico, di continuare a far fronte alla copertura dei posti dell'organico di fatto con personale non di ruolo e, dall'altro, l'andamento delle cessazioni dal servizio, la cui flessione potrebbe comportare la necessità di mantenere in servizio personale soprannumerario.

Ulteriori effetti potrebbero inoltre consistere in margini più ristretti per nuove assunzioni e nella difficoltà di garantire il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari (gli aspiranti non titolari di altra cattedra nell'anno scolastico 2008/09 raggiungono le 286.539 unità).

Analoga si presenta la situazione per il personale amministrativo (ATA) di ruolo che, dopo la forte crescita registrata nell'anno 2000, a seguito della legge n. 124/1999 in base alla quale i dipendenti degli Enti locali sono transitati nei ruoli dello Stato, è gradualmente diminuito di numero, lasciando posti vacanti che in buona parte sono stati occupati da personale con contratto a tempo determinato.

A fronte, infatti, di un organico di fatto nettamente superiore, il personale di ruolo è sceso progressivamente per attestarsi a 167.123 unità nell'anno scolastico 2008/09, mentre il personale non di ruolo ha registrato una progressiva crescita raggiungendo nell'anno scolastico 2007/08 le 79.700 unità per poi flettere nell'anno scolastico successivo raggiungendo le 78.152 unità.

Quanto infine ai dirigenti scolastici, che per la particolare funzione svolta, non possono essere surrogati da altro dirigente con contratto a tempo determinato, il loro numero è andato progressivamente diminuendo per mancato reclutamento del personale, fino a toccare il minimo storico di personale in servizio nel 2006/07 con 7.682 unità a fronte di 10.766 istituzioni scolastiche (e quindi circa tremila sedi vacanti occupate da docenti incaricati o assegnati in reggenza ad altri dirigenti scolastici).

Per l'anno scolastico 2007/08 è stata autorizzata l'assunzione di altri 3.811 dirigenti scolastici che ha consentito di raggiungere 10.138 dirigenti scolastici a fronte di 10.750 istituzioni scolastiche.

Nel corso del 2008 è stato inoltre emanato il Regolamento recante la disciplina per il reclutamento dei dirigenti scolastici, ai sensi dell'articolo 1, comma 618, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (d.P.R. n. 140 del 10/7/2008) ed è stata autorizzata l'assunzione di 794 dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2008/09 in ordine ai quali gli USR hanno proceduto alla nomina.

Va al riguardo, tuttavia, segnalato che la prevista razionalizzazione della rete scolastica e il possibile nuovo riaccorpamento delle istituzioni scolastiche che non rispettano i parametri normativi, è suscettibile di incidere significativamente sul fabbisogno di personale dirigente che risulta adeguato alla attuale rete scolastica.

Tavola 11

Personale di ruolo

A.S.	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	699.357		2.177	168.015
2007/08	10.138	80.092	238.871	156.397	225.945	701.305	14.332	2.260	166.683
2008/09	10.572	81.641	240.492	156.809	225.949	704.891	14.123	2314	167.123

Personale non di ruolo

	Docenti		Educativi	ATA
	annuali	fino al termine		
2006/07	32.433	119.942	373	81.686
2007/08	22.048	119.687	330	79.700
2008/09	20.282	110.553	310	78.152

Collocati fuori ruolo

	Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA
2006/07	33	5.617	24	268
2007/08	53	4.885	23	192
2008/09	58	4.893	22	176

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

I dati del 2008-09 relativi al personale di ruolo, non di ruolo e ai collocati fuori ruolo, si riferiscono al personale noto al SIDI al 22 marzo 2009 e con data amministrativa 31/12/2008. Il personale dirigente collocato fuori ruolo al 2008/09 è in servizio all'estero.

4.3 Programma: istruzione post secondaria

Le risorse stanziati nel programma - 42.485.961 euro di cui 41.235.895,48 impegnati e 41.109.617,65 pagati - sono state essenzialmente destinate alla riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore che si realizza nel nuovo assetto del secondo ciclo di istruzione e formazione previsto dall'articolo 13, della legge n. 40/07, con la riaffermazione

della distinta identità degli istituti tecnici e professionali rispetto al sistema dei licei e al sistema dell'istruzione e formazione professionale.

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 n. 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*) e rispondono all'obiettivo di realizzare percorsi finalizzati al conseguimento del diploma di tecnico superiore per rispondere a fabbisogni formativi diffusi sul territorio nazionale.

L'unicità del modello organizzativo consentirà di rendere riconoscibili gli Istituti tecnici superiori in tutto il territorio nazionale, di agevolare i controlli sull'amministrazione delle fondazioni di competenza e di presidiare fortemente la specializzazione tecnica superiore nelle aree tecnologiche individuate con riferimento agli ambiti di intervento dei progetti di innovazione industriale finanziati dal Ministero dello sviluppo economico nel quadro del piano "Industria 2015".

Le attività dell'anno 2008 hanno riguardato: l'avvio della fase istruttoria per l'attuazione delle disposizioni contenute nel dPCM⁵², il monitoraggio delle attività formative relative alla programmazione 2004-2006⁵³, lo sviluppo del Piano di intervento CIPE e IFTS/Ricerca⁵⁴.

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.

Con riferimento alle risorse per l'anno 2008, sono stati ripartiti 4,5 milioni tra gli USR operanti presso le Regioni che hanno realizzato i piani di intervento relativi al precedente

⁵² Sono stati organizzati appositi incontri seminariali, a livello nazionale, che hanno coinvolto i partenariati dei Poli formativi operanti nei settori dell'IFTS afferenti alle aree tecnologiche dei futuri Istituti Tecnici Superiori, per un confronto delle esperienze realizzate utile alla definizione delle nuove figure di tecnico superiore e dei relativi *standard*. Ai seminari, realizzati con la collaborazione dell'ANSAS (*ex* INDIRE) e dell'ISFOL, hanno partecipato anche le Amministrazioni di settore interessate, le Regioni, gli Enti locali, i rappresentanti delle parti sociali ed esperti del mondo accademico e del mondo del lavoro. I risultati del confronto realizzato nei seminari sono stati oggetto di ulteriore particolare approfondimento in sede tecnica nella prospettiva della definizione dell'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 9, comma 1, del dPCM 25 gennaio 2008.

⁵³ E' stato effettuato sull'intero territorio nazionale il monitoraggio della programmazione IFTS 2004/2006, affidato a un gruppo di dirigenti tecnici, con l'obiettivo di raccogliere elementi utili per l'osservazione degli aspetti peculiari dell'organizzazione e delle attività dei Poli formativi e di produrre informazioni e analisi a sostegno dello sviluppo del Sistema secondo le nuove linee guida. I dati rilevati riguardano il livello di attuazione dei Piani regionali approvati e cofinanziati dal MIUR mediante le risorse assegnate con l'Accordo in sede di Conferenza unificata 25 novembre 2004, con particolare riferimento alle attività dei 117 Poli di settore istituiti dalle Regioni che nel complesso hanno attivato 240 percorsi formativi. Sono stati esaminati, in particolare, i tempi di programmazione e di realizzazione dei Piani regionali, nonché le cause che hanno determinato la mancata o parziale attivazione dei Piani stessi.

⁵⁴ E' proseguito nelle 8 Regioni del Sud il Piano di intervento finanziato dal CIPE "L'istruzione e la Formazione Tecnica superiore per lo sviluppo della ricerca nel Mezzogiorno", che si configura come una misura nazionale di sistema per la formazione di quadri intermedi ad elevata specializzazione tecnico-scientifica con l'obiettivo di rafforzare il collegamento con le strutture impegnate nella ricerca scientifica e tecnologica in settori produttivi strategici per l'economia meridionale. Sono stati attivati 123 percorsi frequentati da 1990 allievi. Nel 2008 sono terminati 95 percorsi ed è in fase di avvio un'ulteriore edizione per un totale di 35 nuovi percorsi assegnati ai partenariati che hanno ottenuto i migliori risultati quali-quantitativi.

triennio di programmazione 2004-2006 e comunicato di voler inserire la costituzione degli istituti tecnici superiori nella programmazione 2007-2009⁵⁵.

4.4. Programma: istruzione degli adulti

Le risorse stanziare (631.526 euro, divenute poi nel corso della gestione 4.155.269 euro, di cui 4.084.908,39 impegnati e 4.077.109 spesi) sono state interamente destinate alla riorganizzazione dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, prevista dall'articolo 1, comma 632, della legge finanziaria 2007, allo scopo di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta, anche immigrata.

Tale riorganizzazione, disciplinata dal decreto del Ministro della pubblica istruzione 25 ottobre 2007, ha previsto il conferimento ai nuovi Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) - 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 è quindi derivato l'inserimento nell'ordinamento nazionale anche dell'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.

Il quadro normativo di riferimento è stato tuttavia recentemente modificato con la legge n. 133/08, di conversione del DL n. 112/08, che, all'art.64, comma 4, ha previsto la predisposizione di un piano programmatico complessivo per il settore dell'istruzione, che comprende anche la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali (lettera f), nonché la riorganizzazione della rete scolastica (lettera f-bis), ivi compresi i CPIA.

Allo stato attuale, molte Regioni hanno avviato attività istruttorie, d'intesa con le Autonomie locali e gli USR, per riorganizzare la rete scolastica in modo da trovare le disponibilità necessarie all'istituzione dei centri a partire dall'anno scolastico 2009/10, pur nelle more dell'adozione del regolamento sul dimensionamento della rete scolastica previsto dall'articolo 64 della citata legge n. 133/08.

In attesa del completamento delle procedure della riorganizzazione della rete scolastica, gli stanziamenti del 2008 per l'istruzione degli adulti sono stati destinati alla prosecuzione delle attività avviate negli anni decorsi. Sono stati riservati 3 milioni (capitolo 1520/1) all'attuazione dell'obbligo di istruzione nei Centri Territoriali Permanenti, ripartiti dalla Direzione tra gli uffici scolastici regionali sulla base del numero degli iscritti ai centri, riservando una quota del 50 per cento ai giovani adulti stranieri⁵⁶.

⁵⁵ Le risorse sono state ripartite sulla base del dato, rilevato nell'ultimo censimento ISTAT, relativo al numero dei giovani residenti di età compresa tra i 20 e i 34 anni. La somma assegnata alla Regione Liguria comprende una quota aggiuntiva destinata al finanziamento, negli anni 2008/09, delle attività formative di durata biennale avviate nella precedente programmazione presso l'Accademia della Marina mercantile di Genova, Polo formativo del settore trasporti marittimi. Alle misure nazionali di sistema è stato destinato un finanziamento pari ad euro 500.000,00 per attività seminari di studio sulla riorganizzazione del sistema e per attività relative alla formazione propedeutica all'accesso al percorso di specializzazione per le professioni del mare in attuazione del Protocollo d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 9 dicembre 2008.

⁵⁶ Dal più recente monitoraggio sono risultati funzionanti 1.411 Centri per l'istruzione degli adulti, di cui 529 Centri Territoriali Permanenti e 882 Istituti di Istruzione secondaria sedi di corsi serali.

Alla istruzione degli adulti è inoltre dedicata una specifica azione, finanziata, a livello comunitario, nel programma operativo 2007/13. 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.

4.5. Programma: diritto allo studio, condizione studentesca

Il programma - finanziato con 50.255.136 euro, dei quali 44.940.019,66 impegnati e 40.544.556,47 effettivamente utilizzati - si articola in tre obiettivi strategici aventi ad oggetto: predisporre gli interventi per combattere la dispersione scolastica; educare alla convivenza e alla cultura dell'accoglienza, sviluppando la conoscenza della lingua italiana e potenziando i programmi di istruzione degli immigrati; prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo.

Nell'ambito degli interventi per combattere la dispersione scolastica, l'Amministrazione ha operato per riavviare le azioni di orientamento destinate agli studenti della scuola media, del ciclo secondario superiore e delle classi ponte tra un ciclo di studio e l'altro, con particolare attenzione al raccordo scuola/università e scuola/mondo del lavoro e, all'interno di ciascuna sezione, alle fasce in cui si riscontra la quota più consistente di abbandono⁵⁷.

Per favorire l'orientamento universitario è stato inoltre attivato uno specifico finanziamento per garantire la prosecuzione del progetto "Lauree scientifiche", la cui prima fase di sviluppo ha caratterizzato gli anni 2005/07 e ha permesso di rendere sistematiche le attività di orientamento verso l'università⁵⁸.

Uno specifico intervento mirato a contrastare i fenomeni di dispersione e di abbandono scolastico si concentra infine nei progetti per le aree a rischio e a forte processo migratorio, che vengono finanziati annualmente grazie all'art. 9 del CCNL 2006-2009 - comparto Scuola attraverso un gruppo tecnico interdirezionale, composto da rappresentanti del MIUR e dalle organizzazioni sindacali, incaricato di realizzare il monitoraggio delle attività messe in atto dalle istituzioni scolastiche destinatarie delle risorse assegnate a ciascun ufficio scolastico regionale.

Quanto alle azioni dirette ad educare alla convivenza e alla cultura dell'accoglienza, le iniziative svolte o avviate, nell'anno 2008, hanno avuto ad oggetto: le convocazioni

Oltre ai corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma, i Centri per l'istruzione degli adulti (CTP e corsi serali) hanno organizzato complessivamente 18.721 corsi, di cui 3.400 corsi del primo ciclo di istruzione, 3.209 corsi per l'integrazione linguistica e sociale e 12.112 corsi brevi e modulari di alfabetizzazione funzionale (alfabetizzazione linguistica, alfabetizzazione informatica)

Hanno frequentato i Centri 380.176 adulti (di cui 118.623 stranieri) così suddivisi: 309.300 presso i CTP e 70.876 presso gli Istituti di Istruzione secondaria sedi di corsi serali.

I Centri hanno rilasciato complessivamente 205.801 certificati di cui 40.497 titoli di studio/documenti finali (16.882 diplomi di licenza media, 14.890 diplomi di istruzione secondaria superiore, 3.322 documenti per il riconoscimento dei crediti rilasciati dai CTP per l'accesso ai corsi serali e 5.403 diplomi di qualifica) e 165.304 attestati, di cui 136.225 attestati di alfabetizzazione funzionale e 29.079 attestati di integrazione linguistica e sociale.

⁵⁷ Le azioni messe in atto hanno avuto ad oggetto: l'istituzione del Gruppo di Lavoro InterDirezionale (G.L.I.D.), con il compito di curare, in particolare, la ricostituzione dell'Osservatorio Nazionale per la dispersione scolastica, finalizzato a definire una strategia organica e unitaria per la prevenzione e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e l'istituzione di un Gruppo Tecnico Scientifico Nazionale per l'orientamento, con l'incarico di definire l'impianto organizzativo del Seminario Nazionale di Albano.

⁵⁸ Il nuovo progetto, che tende a sviluppare e implementare le iniziative in atto e il modello di collaborazione scuola - università già sviluppato, proseguirà anche per il 2009/10, puntando l'attenzione, in particolare, alla sperimentazione di prove d'ingresso all'università comuni per tutto il territorio nazionale riguardo all'ambito scientifico.

dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri⁵⁹; le convocazioni del gruppo di lavoro per l'attuazione del protocollo con l'Opera nomadi⁶⁰; la formazione dei dirigenti di scuole a forte concentrazione di alunni stranieri⁶¹; la formazione degli insegnanti in classi plurilingue⁶²; gli interventi per l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua agli alunni di recente immigrazione delle scuole secondarie di primo e secondo grado⁶³; le misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica⁶⁴.

Quanto infine alle azioni dirette a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo è stato istituito, presso la Direzione generale per lo studente, un ufficio dedicato a "Partecipazione scolastica, legalità e cittadinanza" con il compito di definire gli interventi a sostegno della condizione studentesca e per la promozione della cultura della legalità dentro e fuori la scuola, comprese azioni per la prevenzione e la lotta al fenomeno del bullismo e attività di promozione dell'educazione alla pace e ai diritti umani, nonché percorsi per la promozione della cittadinanza attiva.

Nel corso dell'esercizio finanziario sono stati utilizzati parte dei fondi previsti dalla legge n. 440/97, per sostenere e rilanciare le attività previste dagli osservatori regionali permanenti, istituiti con la direttiva ministeriale n. 16 del 5 febbraio 2007, che oltre a monitorare il fenomeno del bullismo e a verificare le attività svolte dalle varie scuole, hanno il compito di promuovere percorsi di educazione alla legalità all'interno delle scuole, tramite attività curricolari ed extracurricolari.

E' stato, infine, confermato per l'anno scolastico in corso il finanziamento del programma "Scuole aperte" che intende facilitare l'apertura pomeridiana delle scuole di pomeriggio, affinché siano "sentinelle" di legalità in ogni zona del Paese.

5. Conclusioni

Le scelte politiche effettuate negli ultimi due esercizi hanno dimostrato comprensione delle difficoltà della scuola italiana, evidenziate sia nel Dpef 2008-2013 che nelle numerose analisi recentemente prodotte a livello nazionale e internazionale.

⁵⁹ L'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, istituito con decreto ministeriale il 6 dicembre 2006, è stato convocato due volte nell'anno 2008: il 13 gennaio 2008 e il 7 marzo 2008.

⁶⁰ Il protocollo con l'Opera Nomadi, siglato nel giugno 2005 e ora in via di rinnovo, finalizzato a promuovere la scolarizzazione dei minori rom e sinti, prevedeva un gruppo di lavoro misto Ministero istruzione/Opera Nomadi. Il gruppo di lavoro è stato convocato l'ultima volta il 13 febbraio 2008. A seguito di tale convocazione sono state avviate attività di studio e ricerca, in 10 province italiane, finalizzate a mettere a sistema le buone pratiche di accoglienza e integrazione dei minori rom e sinti sui territori di appartenenza.

⁶¹ Proseguendo una linea di azione avviata nel 2007 è stato organizzato, in collaborazione con l'USR della Lombardia il terzo seminario nazionale di formazione per dirigenti di scuole a forte processo immigratorio "Dirigere le scuole in contesti multiculturali".

⁶² La Direzione generale del personale della scuola ha erogato un finanziamento di 300.000 euro a favore degli uffici scolastici delle Regioni a più forte processo immigratorio, finalizzato a corsi di formazione per insegnanti impegnati in classi plurilingui - decreto n. 32 del 24/11/2007.

⁶³ In continuità e a sostanziale integrazione delle iniziative progettuali già realizzate dalle singole istituzioni scolastiche autonome, la Direzione generale per lo studente ha proposto un Piano speciale per il potenziamento dell'apprendimento dell'italiano come lingua seconda per gli studenti stranieri, di recente immigrazione, delle scuole secondarie di primo e secondo grado.

⁶⁴ L'art. 9 del CCNL del comparto scuola 2006-2009 prevede misure incentivanti per il personale scolastico impegnato in aree a rischio e a forte processo immigratorio, mediante lo stanziamento di 53 milioni di euro finalizzati a finanziare progetti. Il MIUR, con la nota n. 779 del 26 novembre 2008, ha fornito indicazioni agli USR sulle modalità di assegnazione dei fondi contrattuali - ex art. 9 CCNL Comparto Scuola - alle istituzioni scolastiche, per l'anno scolastico 2008-2009. E' in corso il monitoraggio delle attività progettuali realizzate nell'a.s. 2007-2008.

I dati analizzati in tali documenti hanno infatti evidenziato elementi di criticità in merito all'andamento della spesa per l'istruzione, alla organizzazione del servizio e ai risultati formativi raggiunti, raffrontati con quelli di altri paesi dell'OCSE.

La legge finanziaria 2008, in una logica di continuità con gli obiettivi di rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola già in parte avviati con la manovra finanziaria 2007, ha definito un quadro di azioni, articolate in tre grandi obiettivi strategici, sostanzialmente confermati e riprogrammati nel corso dell'esercizio 2008 in attuazione della legge n. 133 del 2008: razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese; valorizzazione del personale docente e ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario); sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione.

Per quanto concerne il contenimento delle spese, l'analisi della formazione della dotazione organica di diritto e di fatto ha confermato le difficoltà registrate nell'anno scolastico 2007/08 ed evidenziato il raggiungimento di quasi tutti gli obiettivi previsti per l'anno scolastico 2008/09 che, apparentemente meno ambiziosi rispetto a quello del 2007, già consideravano la progressiva rideterminazione dell'organico dei docenti di sostegno.

Restano invece ancora in ritardo l'attuazione del piano biennale di formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria, del piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero e del piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo.

Va comunque sottolineato che un processo di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico, che si traduce sostanzialmente in una riduzione strutturale del numero dei docenti e del personale amministrativo, presuppone una efficiente programmazione degli organici e cioè la capacità di definire un fabbisogno territoriale adeguato di docenti sulla base del numero atteso degli studenti, delle loro scelte formative e della situazione edilizia delle scuole.

Appare pertanto opportuno, ancora prima di dotarsi di un modello previsivo efficace, migliorare la raccolta delle informazioni e soprattutto portare a compimento il processo di armonizzazione delle basi informative dei Ministeri della pubblica istruzione, università e ricerca, e dell'economia e delle finanze, che tuttora differiscono a causa delle diverse finalità con cui i dati vengono raccolti.

L'analisi dell'andamento e della composizione della popolazione scolastica e dei vincoli derivanti dal meccanismo di formazione delle classi - influenzato anche dalla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), dai vincoli derivanti dalla attuale situazione di edilizia scolastica ed dalla dimensione demografica dei Comuni italiani - rappresentano inoltre indispensabili strumenti per la formazione di un organico di diritto il più possibile coincidente con l'organico di fatto.

E ciò anche al fine di valutare la sostenibilità degli ambiziosi obiettivi di ridimensionamento degli organici del personale docente e del personale amministrativo affidati al Piano programmatico predisposto dal MIUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 64, comma 3, della legge n. 133/2008.

Relativamente alla gestione del personale, si ribadisce che il miglioramento della qualità della scuola richiede, accanto alla maggiore stabilità nell'organizzazione del servizio e continuità dell'azione educativa, più incisivi interventi in materia di formazione e soprattutto di valorizzazione professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici.

Tali obiettivi si sono già tradotti in indirizzi, concordati con le organizzazioni sindacali, nell'Intesa del giugno 2007 "per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza" che prevede,

tra i punti più qualificanti: la garanzia della stabilità pluriennale dell'organico, la valorizzazione dell'impegno professionale e la realizzazione di sistemi di incentivazione, nonché la costruzione di un sistema nazionale di valutazione che orienti le istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

Si tratta di temi di prevalente natura contrattuale che, pur riconosciuti nella richiamata Intesa del giugno 2007 ed espressi negli atti di indirizzo rivolti all'Aran, non hanno trovato una concreta attuazione anche nei recenti rinnovi contrattuali relativi al biennio di contrattazione 2006-2007.

Quanto infine allo sviluppo e alla qualificazione del sistema di istruzione, tale obiettivo si articola in una molteplicità di attività dirette, in primo luogo, a proseguire nello sforzo, concretamente avviato con la legge finanziaria 2007, di definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti, nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici e degli stessi docenti e, dall'altro, a programmare ed attuare iniziative di formazione del personale docente dirette al miglioramento dei livelli di apprendimento degli studenti.

Nell'ambito del sistema di valutazione, particolare rilevanza hanno assunto gli interventi volti alla riorganizzazione dell'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione), prevista dall'art. 1, commi 612 e 615, della legge finanziaria 2007, al fine di introdurre, anche in Italia, un efficace sistema nazionale di valutazione esterna, dotato di 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.

Le prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti sono state invece affidate ad una prova nazionale all'interno dell'esame di Stato della scuola secondaria di primo grado, svolta nel corso del 2008.

A tale prova, assegnata all'INVALSI, è stata attribuita la funzione di "integrare gli elementi di valutazione attualmente esistenti verificando i livelli di apprendimento degli studenti a conclusione del terzo anno della scuola secondaria di primo grado".

Nell'ambito dell'obiettivo volto al miglioramento dello sviluppo e della qualificazione del sistema istruzione, particolare rilevanza hanno assunto anche gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze (l'adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria e l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e la definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età), il proseguimento delle iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni, la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, introdotta dalla legge n. 40/2007, e l'avvio del piano di interventi per l'edilizia scolastica.

Si segnalano infine l'avvio della riorganizzazione dei centri territoriali permanenti e dei corsi serali per gli adulti e gli obiettivi strategici, in cui si articola il Programma "Diritto allo studio", aventi ad oggetto gli interventi per combattere la dispersione scolastica, educare alla convivenza e alla cultura dell'accoglienza, prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo.

Alla luce di tali considerazioni appare pertanto razionale consolidare il processo di riforma avviato affrontando i problemi ancora aperti che, in un'ottica di continuità, richiedono interventi volti a: definire il quadro delle competenze istituzionali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e garantire l'autonomia funzionale delle scuole, rafforzando la competenza delle Regioni nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale; garantire la stabilità dell'organizzazione del servizio e la continuità dell'azione educativa attraverso una attenta programmazione, anche a lungo termine, del fabbisogno degli insegnanti e

del personale alla luce degli scenari tendenziali relativi alla dimensione quantitativa e qualitativa della popolazione scolastica; migliorare la qualità della scuola mediante la messa a punto di un sistema nazionale di valutazione in grado di accrescere le conoscenze sui risultati e sulle determinanti dell'azione educativa al fine di offrire alle scuole uno strumento di diagnosi per migliorare l'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

Preliminare appare tuttavia la valutazione e l'incentivazione del personale docente e amministrativo. Gli interventi attesi mirano ad innovare il sistema di reclutamento, a promuovere una formazione in servizio dei docenti collegata all'impegno di prestazione professionale e connessa ai processi di innovazione ed a proseguire nella riconversione professionale del personale inidoneo. Particolare attenzione deve infine essere dedicata alla incentivazione economica del personale, ricercando, in relazione ai progressi del sistema valutativo, i metodi più appropriati per realizzare in sede contrattuale sistemi di incentivazione e valorizzazione del personale della scuola che privilegino il riconoscimento del merito.

PAGINA BIANCA