



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di Piano programmatico del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui articolo 64 del decreto legge 25 giugno n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

*Parere ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

Repertorio atti n. *86160* del 13 novembre 2008

### LA CONFERENZA UNIFICATA

nell'odierna seduta del 13 novembre 2008:

VISTO l'articolo 64, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predisporre, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico;

VISTO lo schema di Piano programmatico in oggetto, trasmesso dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con nota del 23 settembre 2008 e diramato alle Regioni ed alle Autonomie locali il 29 settembre 2008;

CONSIDERATO che, in sede di riunione tecnica del 14 ottobre 2008, 2008, il Coordinamento tecnico della Commissione Istruzione delle Regioni, ha evidenziato in un documento (All. sub. A) una serie di criticità per le connessioni del Piano stesso con la complessa tematica "istruzione", mentre, ANCI e UNCEM si sono riservati di avanzare le proprie considerazioni nella seduta della Conferenza;

CONSIDERATO che, nella medesima sede, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha manifestato disponibilità al confronto congiunto con le Autonomie territoriali e locali, nel corso della predisposizione dei regolamenti attuativi del Piano stesso;

RILEVATO altresì che, l'argomento posto all'ordine del giorno della seduta del 16 ottobre 2008, non è stato trattato;

CONSIDERATI gli esiti della odierna seduta di questa Conferenza, nel corso della quale:

- il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha comunicato che le Regioni hanno espresso a maggioranza parere negativo, ad eccezione delle Regioni Lombardia, Veneto, Molise e Friuli Venezia Giulia che hanno espresso parere favorevole, mentre la Regione Siciliana si è astenuta;
- l'ANCI ha espresso parere non favorevole, salvo il sindaco del Comune di Cagliari che ha espresso parere favorevole;



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

- l'UPI ha espresso parere favorevole, condizionato all'accoglimento delle proposte contenute nell'allegato documento consegnato in seduta (All.sub B), chiedendo, in particolare, l'istituzione di un tavolo di confronto interistituzionale che predisponga l'intesa in sede di Conferenza Unificata il 15 giugno 2009, ai sensi del nuovo articolo 3 del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, in corso di conversione e avvii un percorso di concertazione finalizzata al raggiungimento dell'intesa sui regolamenti attuativi del piano programmatico e di cui alla legge n. 133 del 2008;
- l'UNCCEM, nel consegnare un documento (All. sub.C) ha espresso parere negativo sul provvedimento, ritenendo tra l'altro indispensabile la ridefinizione di un particolare aspetto legato al piano programmatico, laddove si fa esplicito riferimento alla chiusura dei plessi scolastici al di sotto dei 50 alunni;
- RILEVATO che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha accolto la richiesta di un confronto interistituzionale che proceda, ove necessario, sulla base delle intese e delle procedure previste dalla normativa vigente:

**ESPRIME PARERE**

nei termini di cui in premessa, sullo schema di Piano programmatico del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui articolo 64 del decreto legge 25 giugno n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, trasmesso con nota del 23 settembre 2008, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, diramato alle Regioni ed alle Autonomie locali il 29 settembre 2008.

Il Segretario  
Dott.ssa Ermenegilda Siniscalchi

Il Presidente  
On.le Dott. Raffaele Fitto

**COORDINAMENTO TECNICO  
COMMISSIONE ISTRUZIONE, LAVORO, INNOVAZIONE  
E RICERCA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E  
DELLE PROVINCE AUTONOME**

**Posizione su**

**Schema di Piano Programmatico del Ministro dell'istruzione,  
dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro  
dell'economia e delle finanze, di cui articolo 64 del decreto legge 25  
giugno n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.**

*Roma, 14 ottobre 2008*

28

**Schema di piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze**

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

**PREMESSA**

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

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

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

Nel nostro Paese, alle profonde trasformazioni

Le affermazioni relative alla spesa per alunno non sono accompagnati dai relativi dati. Non è chiaro se ci riferisce alla spesa pubblica o alla spesa complessiva. La mancanza di indicazioni è rilevante dal momento che dai dati OCSE relativi al 2003 la spesa pubblica in Italia è pari al 3,5% del PIL (pari alla media OCSE) mentre la spesa privata rappresenta lo 0,1% del PIL a fronte di una media pari allo 0,4%. In altri termini la maggior spesa pubblica per alunno si giustifica per il minor apporto dei privati. Inoltre, se i dati si riferiscono al 2003, non si dice nulla sugli andamenti relativi agli ultimi 4 anni. In tale periodo la spesa Statale per l'istruzione è passata dal 3,1% del PIL al 2,8%.

Per quanto attiene al rapporto insegnanti alunni per consentire un confronto omogeneo si tiene conto degli insegnanti di sostegno, ma non si considera il minor numero di alunni previsto per le classi con alunni disabili.

In quanto ai divari tra gli esiti scolastici degli studenti italiani occorre tener conto di almeno due elementi:

- in altri paesi gli studenti dei percorsi di formazione professionale (equiparabili per tipologia e numero di studenti ai nostri istituti professionali) non partecipano alle prove;
- i livelli di apprendimento sono correlati ai tassi di scolarizzazione della popolazione adulta. (vedi allegato n. 2 sui tassi di analfabetismo).

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

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

Il presente piano programmatico, elaborato in attuazione dell'art. 64, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si fa interprete di questa esigenza, individuando un quadro organico di interventi e misure volti a realizzare contestualmente sia il riassetto della spesa pubblica sia l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema.

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

- percorsi formativi caratterizzati dalla chiarezza dei profili di uscita, dagli obiettivi e dai livelli di apprendimento per ogni ciclo di studi;
- essenzialità, coerenza e continuità dei contenuti dei curricoli e dei piani di studio, nella prospettiva di un progressivo passaggio ad una didattica per competenze, i cui esiti vanno certificati con "strumenti" oggettivi;
- autonomia didattica e di ricerca delle scuole nell'organizzare le soluzioni più efficaci per raggiungere i livelli di apprendimento previsti e per superare i fenomeni di dispersione e di insuccesso scolastico;
- un sistema di monitoraggio e di valutazione che misuri conoscenze, competenze e abilità degli studenti nel

Dagli interventi ipotizzati dal piano programmatico, predisposto in attuazione dell'art. 64, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, non emerge certo questo disegno organico. L'unico obiettivo evidente è quello della riduzione della spesa.

L'esigenza di migliorare l'efficacia del nostro del nostro sistema è sicuramente condivisibile, come risultano condivisibili gli obiettivi evidenziati dal Quaderno bianco e puntualmente richiamati.

tempo, offrendo elementi per una didattica più personalizzata e assicurando maggiore omogeneità degli esiti tra le diverse aree del Paese;

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

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

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

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

Si ritiene poi preliminare rispetto alle altre azioni e non più rinviabile, una complessiva e incisiva revisione della rete scolastica e dell'offerta formativa sul territorio, che elimini nel triennio duplicazioni di indirizzi - spesso frutto della pura sedimentazione di innovazioni successive e della mancanza di proficui raccordi e interazioni tra i livelli istituzionali, i soggetti e gli organismi rappresentativi interessati - e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche secondo criteri di corretto dimensionamento, sulla base dei parametri previsti dal DPR 233/98 per l'attribuzione dell'autonomia.

Le scelte effettuate contraddicono la dichiarata valorizzazione dell'autonomia didattica

A tal fine occorre stabilire una forte interlocuzione con le Regioni e gli Enti locali, **al fine di consentire agli stessi, anche con la collaborazione degli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali, scelte di politica scolastica più aderenti ai bisogni del territorio** e meglio integrate con la formazione professionale, l'istruzione post-secondaria e l'istruzione per gli adulti.

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

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

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

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

Mentre si ipotizza un'interlocazione forte con le Regioni e gli Enti locali, si ignorano, di fatto, le loro competenze. Non si tiene conto, quindi, dell'influenza decisiva dei fattori di contesto ai fini del successo scolastico.

Il richiamo al Tit. V è rituale. Nella sostanza viene negato quanto previsto dalla Costituzione e dalle leggi vigenti.

La ricerca delle soluzioni idonee a migliorare l'efficacia della spesa per l'istruzione non può limitarsi a prendere in considerazione solo una delle voci di tale spesa (quella per il personale) e a perseguirne la riduzione senza tener conto del rapporto tra tale spesa (a carico dello Stato) e le altre correlate (trasporti, edilizia, ecc) a carico delle Regioni e degli Enti locali.

Il richiamo al Quaderno bianco sulla scuola e alla linea di continuità con le leggi finanziarie 2007 e 2008 trascura il fatto che proprio nel Quaderno bianco e nella legge finanziaria 2008, la consapevolezza dello stretto intreccio tra distribuzione dell'offerta formativa sul territorio e rapporto alunni/docenti, aveva suggerito di considerare in modo integrato le risorse che in un determinato territorio venivano destinate all'istruzione e di mantenere a quel livello territoriale gli eventuali risparmi derivanti dalla razionalizzazione della rete. (Sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa - Legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008), art. 2 commi da 417 a 425).

Senza questa valutazione integrata, la riduzione della spesa per il personale si tradurrebbe, inevitabilmente, oltre che in disagi per la popolazione, anche in maggiori costi per trasporti, edilizia ed eventuali servizi sussidiari necessari a fronte ad una domanda sociale inevasa dal servizio scolastico.

#### CRITERI DI PREDISPOSIZIONE E ATTUAZIONE DEL PIANO.

Il citato articolo 64 individua una rete di collaborazioni interistituzionali per l'organizzazione del sistema scuola, in grado di assicurare trasparenza e qualità allo stesso e

basata sull'impegno e sul lavoro comune del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle Regioni e delle Autonomie locali. Il piano programmatico predisposto tenendo in debito conto, ai fini della puntuale realizzazione degli interventi, dell'importante ruolo della citata rete di collaborazioni, si ispira ai seguenti criteri e principi guida:

- la dimensione territoriale quale ambito di riferimento sia per l'esercizio delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione, anche in relazione alle attribuzioni delle Regioni in ordine all'allocazione delle risorse umane disponibili, sia per la definizione dell'offerta formativa e della rete territoriale di scuole, sia infine per la gestione del servizio scolastico, nel rispetto delle norme generali delle prestazioni e secondo criteri che assicurino uno sviluppo coerente ed omogeneo del sistema scolastico sul territorio nazionale;
- la trasparenza nelle scelte, con l'individuazione di parametri oggettivi, che consentano di valutare il percorso di riqualificazione della spesa e di progressivo riequilibrio territoriale nell'utilizzo delle risorse;
- *l'integrazione delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, per il governo della flessibilità e la valorizzazione del livello territoriale nell'individuazione delle soluzioni organizzative più idonee a rispondere alle esigenze degli studenti e delle loro famiglie;*
- l'ottimale dimensionamento delle scuole autonome e la funzionale previsione di una rete di punti di erogazione del servizio realmente rispondente ai bisogni dell'utenza che risiede in aree disagiate (insulari, collinari, montane, etc.);
- la sostenibilità per gli studenti del carico orario e della dimensione quantitativa dei piani di studio, opportunamente riducendo l'eccessiva espansione degli insegnamenti e gli assetti orari dilatati, che si traducono in un impegno dispersivo e poco produttivo, in parte responsabile degli insuccessi, del fenomeno della dispersione e dell'abbandono;
- il superamento della frammentazione e proliferazione degli indirizzi di studio, che disorienta l'utenza e determina un aumento ingiustificato di docenti, e spesso produce una modesta qualità dei risultati di apprendimento.

#### **LE AREE DI INTERVENTO**

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

Il presente documento programmatico individua una

I principi guida non trovano nessun riscontro concreto nei contenuti del piano.

Il Coordinamento delle Regioni e le singole Regioni devono essere messe in grado di accedere ai dati del sistema informativo del Miur al fine di acquisire, per ciascuna istituzione scolastica autonoma, per ciascun comune, provincia e regione, tutti gli elementi necessari alla programmazione dell'offerta formativa, con particolare riferimento a: alunni; classi; docenti; personale ATA; sedi di erogazione del servizio ed ogni altra informazione disponibile e attinente all'esercizio delle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

L'affermazione relativa all'integrazione delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, per il governo della flessibilità e la valorizzazione del livello territoriale non trova nessun riscontro concreto nel documento.



<p>sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti secondo una logica unitaria, riferite alle seguenti macro aree:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Revisione degli ordinamenti scolastici;</b></li> <li><b>2. Riorganizzazione della rete scolastica, ivi compresi i centri territoriali per l'educazione degli adulti e i corsi serali;</b></li> <li><b>3. Razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.</b></li> </ol>	
<p><b>ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE</b></p> <p>Al fine di poter disporre di strumenti normativi che consentano di raggiungere l'obiettivo del contenimento, della razionalizzazione e della migliore qualificazione dei servizi scolastici entro i tempi utili per la gestione di tutte le operazioni concernenti l'anno scolastico 2009/10, si prevederà l'emanazione di uno o più Regolamenti, secondo la procedura di cui all'art. 64, comma 4, della legge 133/2008, recante i principi base, le modalità ed i tempi per la realizzazione delle azioni relative alle aree prima indicate, da declinare anche attraverso l'adozione di decreti ministeriali e interministeriali.</p> <p>In particolare i citati Regolamenti disciplineranno la revisione dei curricula del I e II ciclo e conterranno le indicazioni per l'adozione, entro il mese di dicembre, di una prima azione volta al dimensionamento e razionalizzazione della rete scolastica, da realizzare d'intesa con le Regioni, nonché i criteri e le misure da adottare per l'innalzamento del rapporto alunni docenti a modifica del D.M. 331/1998.</p>	<p>Il principio della leale collaborazione istituzionale avrebbe comportato un confronto prima delle decisioni.</p> <p>Il vulnus alle prerogative delle Regioni e degli Enti locali risulta aggravato dal contenuto dell'art. 3 del D.L. 154/2008.</p>
<p><b>1. Revisione degli ordinamenti scolastici.</b></p> <p>In questa area si rende necessaria l'attivazione di iniziative volte sia ad armonizzare e ricondurre in un quadro coerente i diversi interventi di riforma ordinamentale succedutisi negli ultimi anni, sia ad operare, all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione degli assetti orari. Nel quadro di tali iniziative si darà attuazione alla disposizione di cui all'art. 4 del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico dal 1 settembre 2009.</p> <p><b>- Intervento e razionalizzazione dei piani di studio</b></p> <p>La revisione dei piani di studio di insegnamento e, conseguentemente, dei carichi orario, anche ai fini di una loro "essenzializzazione", tiene conto dei recenti interventi che hanno riguardato, da una parte, il primo ciclo di istruzione e, dall'altra, l'impianto di riforma del secondo ciclo di cui alla legge 53/2003, nonché delle recenti misure di riassetto dell'istruzione tecnica e professionale introdotte dalla legge 40/2007 e dal decreto legge 137/2008. Tale revisione sarà realizzata anche</p>	<p></p>

*Handwritten signature and number 6*

mediante l'adozione di uno o più Regolamenti ai sensi dell'art. 64 più volte citato nonché, per favorire il rapido e completo raggiungimento degli obiettivi, di appositi decreti ministeriali che avviino il processo di innovazione fin dall'anno scolastico 2009/2010.

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

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

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

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

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

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

Si provvederà, inoltre, all'elaborazione delle linee guida di cui all'art. 13, comma 1 quinquies, della legge n. 40/2007, con le quali saranno definiti i criteri atti a

consentire, in regime di transitorietà e sussidiarietà, la prosecuzione dei percorsi di durata triennale degli istituti professionali finalizzati al rilascio di qualifiche professionali nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

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

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

**- Revisione dei quadri orario nei diversi ordini di scuola**

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

Nella *scuola dell'infanzia* l'orario obbligatorio delle attività educative, nell'ottica di una progressiva generalizzazione e tenendo conto delle diversificate esigenze rappresentate dalle famiglie, si svolge anche solamente nella fascia antimeridiana, impiegando una sola unità di personale docente per sezione e riorganizzando il più possibile il funzionamento delle sezioni di una medesima scuola sulla base di tali opzioni. Le conseguenti economie di ore e di posti potranno consentire nuove attivazioni e conseguentemente l'estensione del servizio.

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

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

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

La riduzione, in tutta la scuola di base, scuole per l'infanzia comprese, del tempo scuola e della pluralità degli insegnamenti, è destinata ad impoverire progressivamente l'offerta educativa, a destrutturare e destabilizzare i modelli organizzativi e didattici vincenti, a produrre disagi reali e diffusi alle famiglie e alle madri che lavorano. E', tra l'altro, preoccupante l'intervento previsto per la scuola dell'infanzia statale che potrebbe dislocare quote consistenti della domanda sociale di tempo anche post meridiano sulle scuole paritarie : con limitazione del diritto di scelta delle famiglie, aggravii economici nel caso delle paritarie gestite da privati, aggravii insostenibili di spesa per i Comuni nel caso delle scuole comunali.. Non è convincente, inoltre, la marginalizzazione della sperimentazione già attivata delle sezioni primavera e la riduzione a solo riempitivo delle sezioni di pochi allievi situate in particolari contesti di piccoli gruppi di bambini di età inferiore ai tre anni senza attivare le condizioni previste in quella sperimentazione. Come del resto la scelta , anch'essa non convincente, di reintrodurre in modo generalizzato la possibilità di "anticipo" dell'età di ingresso nell'istruzione.

Per la scuola dell'infanzia, inoltre, la dizione "l'orario obbligatorio .... si svolge anche solo nella fascia antimeridiana" risulta a dir poco ambigua. Se l'orario obbligatorio dovesse

	<p>rappresentare anche il livello essenziale garantito, significa che gli attuali ordinamenti della scuola dell'infanzia che prevedono il funzionamento antimeridiano e pomeridiano e che rappresentano il 95% dell'offerta di scuola dell'infanzia statale assumerebbero il connotato di un servizio accessibile solo sulla base della disponibilità di organico. E' impossibile programmare la distribuzione territoriale dell'offerta formativa senza conoscere in anticipo se l'attività educativa sarà solo antimeridiana o anche pomeridiana.</p>
<p>Nella <i>scuola primaria</i> va privilegiata ai sensi del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, l'attivazione di classi affidate ad un unico docente e funzionanti per un orario di 24 ore settimanali.</p> <p>Tale modello didattico e organizzativo, infatti, appare più funzionale "all'innalzamento" degli obiettivi di apprendimento, con particolare riguardo all'acquisizione dei saperi di base, favorisce l'unitarietà dell'insegnamento soprattutto nelle classi iniziali, rappresenta un elemento di rinforzo del rapporto educativo tra docente e alunno, semplifica e valorizza la relazione fra scuola e famiglia. Nell'arco di vita intercorrente dai sei ai dieci anni si avverte il bisogno di una figura unica di riferimento con cui l'alunno possa avere un rapporto continuo e diretto.</p> <p>Le economie derivanti da tale modello didattico, allo stato non quantificabili, consentono di ottenere ulteriori risorse che potranno ridurre l'incidenza degli altri interventi. Resta comunque aperta la possibilità di una più ampia articolazione del tempo scuola, tenuto conto della domanda delle famiglie e della dotazione organica assegnata alle scuole, nel rispetto dell'autonomia delle stesse.</p> <p>Le relative opzioni organizzative possibili sono le seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la prima (27 ore), corrispondente all'orario di insegnamento di cui al decreto legislativo 59/2004, con esclusione delle attività opzionali facoltative;</li> <li>• la seconda (30 ore) comprensiva dell'orario opzionale facoltativo e con l'introduzione del maestro prevalente; quest'ultimo nei limiti dell'organico assegnato, integrabile con le risorse disponibili presso le scuole.</li> </ul> <p>Potrà altresì aversi, ai sensi del decreto legislativo 59/2004, una estensione delle ore di lezione pari ad un massimo di 10 ore settimanali, comprensive della mensa. L'insegnamento della lingua inglese è affidato ad un</p>	<p>Quanto alla scelta del maestro unico nella scuola primaria è opportuno richiamare l'attenzione sul rapporto tra la norma relativa e l'autonomia scolastica. La sentenza n. 13 del 2004 della Corte costituzionale, affrontando il tema del rapporto tra le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni in materia di istruzione, afferma, tra l'altro, che pur non potendo risolversi l'autonomia nella incondizionata libertà di autodeterminazione, "essa esige che a tali istituzioni (le istituzioni scolastiche autonome) siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare".</p> <p>Tra questi spazi vanno sicuramente ricompresi quelli relativi all'autonomia didattica e organizzativa individuati dai commi 8 e 9 dell'art. 21 della legge 59/97. Secondo quanto previsto in relazione all'<b>autonomia organizzativa</b> e all' <b>autonomia didattica</b> , spetta allo Stato definire: il monte ore annuale di ciascun curriculum; l'organico necessario a realizzare gli obiettivi generali e specifici attinenti al curriculum; le procedure di valutazione del raggiungimento degli obiettivi.</p> <p>Le scelte organizzative e didattiche per realizzare gli obiettivi assegnati, nei limiti delle risorse disponibili, sono di competenza dell'autonomia scolastica.</p> <p>Per quanto riguarda, infine, la pluralità di opzioni di orario : 24 ore; 27 ore; 30 ore; 40 ore, è evidente che non è possibile esercitare la competenza di programmazione dell'offerta formativa senza un chiara indicazione sulle</p>

<p>insegnante di classe opportunamente specializzato. Si dovrà prevedere, pertanto, un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore attraverso l'utilizzo, come formatori, di docenti specializzati e di docenti di lingua della scuola secondaria di I grado. I docenti in tal modo formati, saranno preferibilmente impiegati, già dall'anno scolastico 2009/2010, nelle prime due classi della scuola primaria e saranno assistiti da interventi periodici di formazione. Potrà altresì essere previsto, in via transitoria, un affiancamento da parte di un nucleo di docenti specializzati operanti presso ogni scuola, nonché, negli istituti comprensivi, da parte di docenti di lingua inglese. Nelle more della conclusione del piano di formazione, in via transitoria e fino all'a.s. 2010/2011, potranno continuare ad essere utilizzati, in caso di carenza di docenti specializzati, docenti specialisti esterni alle classi, per l'intero orario settimanale di docenza previsto dal CCNL.</p>	<p>risorse a disposizione per attivare le diverse opzioni. Il riferimento alla domanda delle famiglie e alle dotazioni organiche delle scuole riconduce il rapporto tra domanda e offerta alla <i>gentile concessione</i> dell'Amministrazione scolastica.</p> <p>Se si prevede che i diversi modelli vengano attivati sulla base delle scelte delle famiglie, allora vanno previste le risorse necessarie a garantire il rispetto di tale scelte. Non è infatti possibile proporre un modello a 30 ore o a 40 ore e poi concederlo in modo discrezionale.</p>
<p>L'orario obbligatorio delle lezioni per la <i>scuola secondaria di I grado</i> è definito, in via ordinaria, nella misura di 29 ore settimanali (rispetto alle 32 attuali) con conseguente adattamento del quadro orario previsto dall'allegato C al decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59. Sono fatte salve le situazioni ordinamentali relative alla classi ad indirizzo musicale.</p> <p>Le classi funzionanti col tempo prolungato, previste dall'art. 166, comma 4 del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, saranno ricondotte all'orario normale qualora non dispongano di servizi e strutture per lo svolgimento obbligatorio di attività in fascia pomeridiana per almeno tre giornate a settimana ovvero non sia previsto il funzionamento di un corso intero a tempo prolungato. I quadri orario delle classi a tempo prolungato saranno opportunamente definiti per un orario massimo di 36 ore per insegnamenti e attività. Saranno determinate entro il mese di dicembre le classi di abilitazione ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 59/2004 e la conseguente composizione delle cattedre, riconsiderando quelle attuali al fine di superare l'esistente frammentazione degli insegnamenti, privilegiando quelli di base e aggregazioni umanistico letterarie, scientifico tecnologiche e linguistiche.</p>	
<p>L'orario obbligatorio di lezione nei <i>licei classici, linguistici, scientifici e delle scienze umane</i> sarà pari ad un massimo di 30 ore settimanali, con conseguente revisione dei quadri orario previsti dagli allegati al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.</p>	<p>Un campo di attenzione particolare è la prevista assimilazione all'interno dell'istruzione tecnica quinquennale di gran parte degli attuali istituti professionali. Pur essendo ragionevole, infatti, evitare negli</p>

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

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

stessi ambiti territoriali la duplicazione o sovrapposizione di indirizzi identici o simili, è indispensabile, sia in fase transitoria che a regime, definire congiuntamente tra Stato e Regioni criteri di organizzazione dell'offerta formativa e risorse aggiuntive adeguate in grado di assicurare percorsi formativi di istruzione e formazione coerenti con la domanda di curricoli più brevi di quelli quinquennali e di qualificazioni professionali valide sull'intero territorio nazionale e spendibili nel mercato del lavoro. Si tratta, infatti, di accompagnare al conseguimento di titoli utili all'inserimento lavorativo e al rientro nei percorsi di istruzione quei settori particolarmente problematici dell'utenza degli istituti professionali che sono cruciali per il contrasto dell'esclusione formativa e per la realizzazione del diritto di tutti al conseguimento di diplomi o di qualifiche professionali entro il 18esimo anno di età. E' nota, peraltro, la necessità di sviluppare e stabilizzare l'offerta dei percorsi triennali in modo che le Regioni possano fare fronte a una domande che, in alcune aree del paese, presenta un andamento crescente, e che riguarda spesso ragazzi appartenenti alla realtà dell'immigrazione.

E' invece apprezzabile che, per l'istruzione tecnica sia confermata la scelta di non licealizzazione, anche se è indispensabile che, nella prevista riduzione degli orari settimanali non vengano sacrificate, in tutta l'istruzione tecnica e professionale, proprio le attività dedicate alla formazione di quelle competenze tecnico-operative che costituiscono la cifra essenziale di questo comparto dell'istruzione. Vanno garantite, comunque, le risorse necessarie ad assicurare l'assolvimento dell'obbligo nei percorsi finalizzati all'acquisizione di una qualifica professionale (percorsi integrati e corsi dell'istruzione professionale).

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

**La riorganizzazione in CPIA delle due tipologie di educazione degli adulti offerte dal sistema di istruzione**, che stanno svolgendo compiti preziosi e strategici per l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta, per l'integrazione sociale e culturale di numerosi cittadini di origine straniera, per lo

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

sviluppo anche in Italia del *lifelong learning*. Pur essendo infatti del tutto condivisibile fare finalmente spazio ad autonomie scolastiche dedicate all'educazione degli adulti in grado di assicurare una pluralità molto ampia di punti di erogazione delle attività di orientamento e formative sul territorio, i criteri per la determinazione degli organici previsti dal piano segnalano una volontà non condivisibile di restringere entro i soli confini dell'istruzione formale anche il settore del non formale, notoriamente decisivo per l'apprendimento lungo tutto il corso della vita, espungendo in particolare proprio quella parte dell'offerta dedicata all'apprendimento linguistico e alla formazione civica degli adulti e dei giovani adulti di origine straniera. E' dunque indispensabile che la riorganizzazione dei CPIA, preservata dalla logica di tagli non coerenti con i bisogni formativi effettivi, sia accompagnata dalla definizione dei criteri per la certificazione delle competenze anche di tipo non formale e da una ristrutturazione dei corsi serali di istruzione secondaria superiore ispirata ai criteri dell'essenzializzazione, della flessibilità, dell'integrazione dei percorsi, già praticati in alcune esperienze di eccellenza come il progetto POLIS dell'area piemontese.

## 2. Riorganizzazione della rete scolastica.

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

Lo stesso DPR 233 consente tuttavia una deroga a tale standard autorizzando, in via eccezionale, dimensionamenti di istituzioni scolastiche con una popolazione compresa tra le 300 e le 500 unità, a condizione che si trovino in zone montane o nelle piccole isole e si tratti di istituti comprensivi del 1° ciclo o "istituti superiori" del 2° ciclo.

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

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

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

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

Anche per i diversi punti di erogazione del servizio le

E' indubbio che, sulla base dell'art.117 della Costituzione, **la programmazione dell'offerta formativa – e quindi la riorganizzazione della rete scolastica – sia di competenza delle Regioni.** In questo senso non convince il richiamo al DPR 233/98, anche alla luce di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2004 che evidenzia come sia implausibile che il legislatore Costituente abbia voluto sottrarre alle Regioni competenze già attribuite dal legislatore ordinario.

Tra queste vanno ricordate quelle riconosciute dall'art. 138 del D. l.vo 112/98, comma 1 lett. b): *la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a)* [ la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale].

In altri termini, l'unico vincolo plausibile sembra essere quello derivante dalle disponibilità di risorse umane e finanziarie (per quanto riguarda il n. delle autonomie si tratta degli organici dei dirigenti scolastici e dei DSGA). Qualunque altro rinvio a "parametri e criteri per il dimensionamento e per l'individuazione dei punti di erogazione dei servizi definiti dal Ministero dell'istruzione con l'emanazione dell'apposito Regolamento previsto dall'art. 64." appare illegittimo.

I passaggi del documento relativi alla offerta di collaborazione dell'Amministrazione scolastica e alle incombenze delle Regioni e degli Enti locali in merito all'attivazione di trasporti, all'adeguamento delle strutture edilizie, ecc . (pag. 10) sono irricevibili.



dinamiche demografiche hanno determinato significative modifiche nel numero della popolazione scolastica accolta.

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

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

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

È opportuno, tuttavia, che l'intervento sia gradualmente realizzato dalle Regioni e dagli Enti Locali, col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti, l'adeguamento delle strutture edilizie ecc.. e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete. In tale

contesto va anche considerato il conferimento dell'autonomia ai centri provinciali per l'istruzione degli adulti di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 25 ottobre 2007, in applicazione dell'articolo 1, comma 632, della legge finanziaria 2007. Nell'azione di razionalizzazione della rete scolastica un modello da incentivare è quello degli Istituti «comprensivi» che, oltre a consentire una migliore organizzazione delle risorse, rispondono meglio sul piano didattico, garantendo una più incisiva continuità, il curricolo verticale e un migliore orientamento scolastico e professionale. Un ulteriore ambito di intervento può essere quello di evitare, nella scuola secondaria superiore, duplicazioni di indirizzi formativi sostanzialmente equipollenti, riducendo la flessibilità dell'organico. L'istituzione, la soppressione o l'aggregazione delle scuole, quali punti di erogazione del servizio scolastico, rientrano, com'è noto, nelle competenze delle Regioni e alle Autonomie locali, in base al disposto del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e alle previsioni del novellato titolo V della Costituzione sulla base dei parametri e dei criteri per il dimensionamento e per l'individuazione dei punti di erogazione dei servizi definiti dal Ministero dell'istruzione con l'emanazione dell'apposito Regolamento previsto dall'art. 64. In attesa della conclusione dell'iter di emanazione del citato Regolamento, l'Amministrazione scolastica offrirà alle Regioni e alle Autonomie locali la collaborazione necessaria per dimensionare la rete scolastica nel rispetto delle disposizioni vigenti; ciò tanto con riferimento alle istituzioni scolastiche, che al funzionamento delle sedi di erogazione del servizio.

### **3. Razionale ed efficiente utilizzo delle risorse umane della scuola.**

Il processo di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse prevede peculiari interventi volti ad eliminare circoscritte, ma non poco onerose, nicchie di spreco e sottoutilizzo delle risorse stesse, sia attraverso una verifica della situazione applicativa delle norme di ordinamento vigenti, sia attraverso l'emanazione di una nuova normativa mirata al contenimento di oneri non funzionali al raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Le azioni previste dal piano per il raggiungimento della suddetta finalità si riferiscono agli ambiti di

seguito descritti.

**Personale docente**

**- Criteri e parametri per la determinazione degli organici del personale**

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

Si indicano, di seguito, alcune delle misure previste:

- definizione di nuovi criteri per la determinazione e distribuzione delle dotazioni organiche in relazione alla revisione degli ordinamenti scolastici.

L'organico di istituto, determinato secondo le nuove previsioni ordinamentali, verrà assegnato alle scuole che, nell'ambito della propria autonomia, organizzeranno l'attività didattica con criteri di flessibilità;

- ridefinizione dei criteri e parametri che presiedono alla formazione delle classi, con particolare riguardo ai valori minimi e massimi necessari per la costituzione delle stesse che consentano di incrementare sia il rapporto alunni/docenti che quello alunni/classi, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, come previsto dall'art. 64 comma 4 della legge 133/2008.

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

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

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

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

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

conoscenza.

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

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

- ***Classi di concorso***

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

- ***Docenti specialisti di lingua inglese nella scuola primaria***

Come in precedenza evidenziato, si potranno in essere le azioni finalizzate alla realizzazione di una intensiva formazione dei docenti che non hanno

ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese.

***Docenti inidonei per motivi di salute***

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

***Riconversione professionale dei docenti***

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

***Utilizzo dei docenti in compiti diversi dall'insegnamento***

Saranno rivisti gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc., onde ridurre allo stretto necessario la incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione. La revisione degli ordinamenti scolastici con una riduzione generalizzata del monte ore settimanale di insegnamento e la definizione di nuovi criteri per la formazione delle classi e degli organici, determinerà una riduzione strutturale della spesa. Quand'anche in via temporanea, in alcuni ambiti, si determinassero situazioni di soprannumero, riassorbibili con i successivi pensionamenti, si determinerebbe comunque una economia a seguito dell'utilizzo di tale personale per le supplenze e, nella scuola primaria, per fronteggiare le richieste delle famiglie di un ampliamento del tempo scuola.

**PERSONALE ATA**

***– Criteri e parametri per la determinazione del personale ATA.***

Anche per il personale ATA si dovrà procedere ad una revisione dei criteri e parametri che presiedono alla sua quantificazione e assegnazione. Occorre premettere che la riduzione dell'organico del personale ATA verrà realizzata su tutti i profili professionali, salvaguardando, per quanto possibile, le figure amministrative necessarie allo sviluppo dell'autonomia, come indicato nel parere della Commissione cultura della Camera.

Si ipotizza un'azione di contenimento nella misura media del 17 % della dotazione organica

modulando tale misura sui diversi profili.

La riduzione richiederà pertanto:

- a) la revisione delle tabelle che attualmente determinano l'organico dei vari profili professionali, salvaguardando, prioritariamente, il contingente degli assistenti amministrativi. Al fine di assicurare una maggiore aderenza nell'attribuzione del personale agli effettivi carichi di lavoro, si potrebbe ipotizzare l'attribuzione alle scuole di un organico essenziale, lasciando al livello territoriale l'intervento sulla complessità e per una più equa e funzionale distribuzione. Nell'ambito delle risorse finanziarie e di organico come sopra definite, vanno promosse iniziative di qualificazione professionale, procedendo anche alla costituzione dell'organico di area C, per dare concretezza a quelle figure di coordinamento previste dal vigente contratto di lavoro;
- b) la formulazione del nuovo piano di dimensionamento sopra descritto ridurrà sia il numero delle istituzioni scolastiche che quello delle sezioni staccate, dei plessi e delle succursali, con conseguente riduzione del fabbisogno di personale ATA;
- c) la revisione dell'orario degli assistenti tecnici, ai fini di una sua maggiore flessibilità in relazione alle specifiche esigenze delle scuole, con particolare riferimento alla funzionalità dei laboratori.

#### **QUADRO DEGLI INTERVENTI**

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

- a) incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docenti da realizzare comunque entro il 2011/2012;
- b) ridurre nel triennio 2009/11 del 17% la consistenza del personale ATA determinata per l'anno scolastico 2007/08.

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

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

Personale docente

Anno scolastico 2009/10 2010/11 2011/12 TOTALE

Decreto Legge 32.105 15.560 19.676 67.341

Finanziaria 2008 10.000 10.000 20.000

Totale 42.105 25.560 19.676 87.341

Personale ATA

Anno scolastico 2009/10 2010/11 2011/12 TOTALE

Decreto Legge 14.167 14.167 14.167 42.500

Finanziaria 2008 1.000 1.000 2.000

Totale 15.167 15.167 14.167 44.500

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

ANNO SCOLASTICO 2009/10 - Tabella 1

Aree di intervento Stima riduzioni

a) Innalzamento del rapporto alunni classe dello 0,20  
6.000

b) Determinazione organico scuola primaria con il solo orario obbligatorio (quota riducibile fino a 10.000 unità in correlazione all'eventuale attribuzione di un budget specifico per l'attivazione dell'area opzionale facoltativa; per budget superiore non si ottiene il raggiungimento completo dell'obiettivo di contenimento)  
10.000

c) Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria 4.000

d) Determinazione organico scuola I grado con il solo orario obbligatorio e applicazione D.L.vo n. 59/04  
10.300

e) Eliminazione clausola salvaguardia titolarità nella riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento  
2.000

f) Riconduzione di tutte le cattedre a 18 ore di insegnamento 5.000

g) Revisione dei curricoli istitutivi II grado 3.300

h) razionalizzazione dell'organico dei corsi serali e dei corsi per 1.500

l'istruzione degli adulti

**TOTALE 42.100**

ANNO SCOLASTICO 2010/2011- Tabella 2

Aree di intervento Stima riduzioni

a) Innalzamento del rapporto alunni classe di un ulteriore 0,10 3.400

b) Determinazione organico scuola primaria con il solo orario obbligatorio - ulteriore riduzione -  
4.000

c) Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria 3.900

d) Revisione dell'organizzazione e dell'orario del tempo prolungato

nella scuola secondaria di I grado

10.600

g) Revisione dei curricula istitutivi II grado 3.700

**TOTALE 25.600**

ANNO SCOLASTICO 2011/12 - Tabella 3

Aree di intervento Stima riduzioni

a) Innalzamento del rapporto alunni classe di un ulteriore  
0,10 3.400

c) Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola  
primaria 3.300

d) Determinazione organico scuola I grado con il solo  
orario

obbligatorio e applicazione D.L.vo n. 59/04 - ulteriore  
riduzione -

3.000

d) Revisione dell'organizzazione e dell'orario del tempo  
prolungato

nella scuola secondaria di I grado

3.000

g) Revisione dei curricula istitutivi II grado 7.000

**TOTALE 19.700**

**Personale ATA**

Riduzioni Decreto legge n. 42.500

Legge finanziaria 2008 n. 2.000

**TOTALE n. 44.500**

**Riduzioni per profilo**

1) *D.S.G.A. (segretari)* 700

2) *Assistenti Amministrativi* 10.452

3) *Assistenti Tecnici* 3.965

4) *Collaboratori scolastici* 29.076

5) *Altri profili* 307

**TOTALE 44.500**

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

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



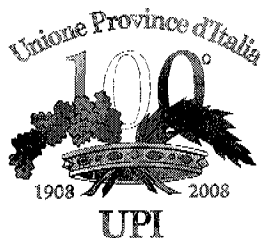


*All. B  
Conseguito nella  
seduta del  
13 novembre 2008  
FF*

**Conferenza Unificata del 13 novembre 2008**

**Punto 2 elenco b) o.d.g.**

**SCHEMA DI PIANO PROGRAMMATICO DEL MINISTRO  
DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, DI  
CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE  
FINANZE, DI CUI ARTICOLO 64 DEL DECRETO LEGGE 25  
GIUGNO 2008, CONVERTITO DALLA LEGGE 6 AGOSTO 2008. N.133**



## PREMESSA

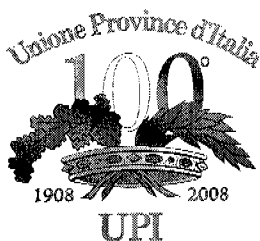
Oggi, nel nuovo quadro costituzionale, la scuola è chiamata ad avere come riferimento non il solo Ministero e le sue articolazioni territoriali periferiche, ma sempre più gli enti che operano nel territorio nel quale la scuola è ubicata. Il nuovo quadro istituzionale rappresenta dunque un sistema complesso che presuppone una forte interazione tra i vari soggetti e che richiede un salto di qualità nel cammino delle riforme in un'ottica di governance territoriale.

Un sistema che dovrebbe richiedere nuovi percorsi metodologici, una rete capillare di intese, per raccordare l'attività delle istituzioni scolastiche autonome con quella dei Comuni e delle Province.

In questo senso il documento a pag.3 (Il capoverso) afferma *l'esigenza di stabilire una forte interlocuzione con le Regioni ed Enti locali al fine di consentire agli stessi, anche con la collaborazione degli Uffici Scolastici regionali e provinciali, scelte di politica scolastica più aderenti ai bisogni del territorio e meglio integrate con la formazione professionale, l'istruzione post secondaria e l'istruzione per gli adulti.*

*In sostanza il documento riconosce espressamente il ruolo che, anche nel momento della programmazione generale, oltre nelle ricadute operative, Regioni ed Enti locali, primi conoscitori dei loro territori, rivestono.*

Proprio in relazione allo specifico ruolo, che rispetto al sistema dell'istruzione e della formazione professionale la Provincia (e gli altri enti territoriali) ha tradizionalmente svolto e che si è venuto ulteriormente rafforzando negli ultimi anni, avremmo voluto -e dovuto- dare il nostro



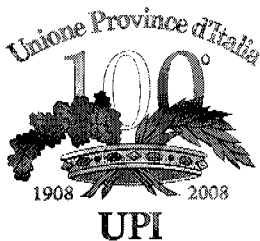
contributo già nella fase di predisposizione stessa del Piano programmatico, trattandosi di un provvedimento che, come è noto, pone le basi di una sostanziale riorganizzazione dell'intero sistema scolastico operata su tre macroaree di intervento, che incrociano tutte, ed a più livelli, le competenze degli Enti Locali.

E' evidente infatti che misure di razionalizzazione di questa portata, che incidono pesantemente su ambiti di competenza degli Enti locali, richiedono una concertazione preventiva che ne salvaguardi l'autonomia regolamentare e organizzativa nonché la previsione di risorse adeguate per garantire ai cittadini il diritto allo studio declinato in opportunità uguali per tutti.

Siamo invece oggi chiamati a "condividere" degli specifici obiettivi di razionalizzazione contenuti nel piano (individuati unilateralmente dal Ministero), che presuppongono una forte corresponsabilità degli enti territoriali, comuni, province e regioni, senza però aver potuto condividere i percorsi.

Pur affermando la nostra condivisione in merito all'obiettivo generale della razionalizzazione e del contenimento della spesa, non possiamo non sottolineare come il Piano programmatico non contenga alcuna indicazione sul piano dei nuovi investimenti e della riqualificazione della spesa derivante dai risparmi, ed ignori di fatto le ricadute economiche che graveranno sulle Regioni, sugli Enti locali e sulle famiglie.

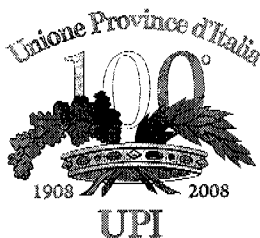
Non possono inoltre trovare condivisione le misure dirette a pervenire ai primi risultati di contenimento della spesa già dal prossimo anno scolastico 2009/10, quando tali misure:



- prevedono l'innalzamento del rapporto alunni/classe, indipendentemente dalla programmazione edilizia e dal piano di utilizzo degli edifici scolastici già varato dalle Province;
- preannunziano riduzioni del tempo scuola, e sostanziali modifiche degli ordinamenti del II ciclo dell'istruzione che mettono in discussione la programmazione della rete scolastica e le attività finalizzate ad un orientamento consapevole alla scelta dell'indirizzo di studi superiore, e determinano confusione e sconcerto negli studenti dell'ultimo anno di scuola di base e nelle loro famiglie alla vigilia delle iscrizioni.

Da questo punto di vista si ritiene impraticabile l'obiettivo di pervenire alla definizione di queste nuove regole entro il mese di dicembre di questo anno.

Su queste premesse abbiamo accolto pertanto, con sostanziale soddisfazione, l'emendamento proposto all'art. 3 del disegno di legge di conversione del d. l. n.154 del 7 ottobre 2008, che introduce nuovi spazi di confronto sulla delicata questione del dimensionamento e riconduce all'intesa in sede di Conferenza Unificata la concertazione necessaria a definire percorsi e parametri condivisi.



## **ALCUNE OSSERVAZIONI DI MERITO SULLE TRE MACROAREE DI INTERVENTO: RIDUZIONE DEL TEMPO SCUOLA, DIMENSIONAMENTO, REVISIONE ORDINAMENTO DEL II CICLO E PROBLEMATICHE CONNESSE ALL'EDILIZIA SCOLASTICA**

Quanto alla **riduzione del tempo scuola e della pluralità degli insegnamenti** con particolare riferimento alla **scuola dell'infanzia e quella primaria**, l'Upi evidenzia come tali misure rischiano di comportare una crescita qualitativa e quantitativa della domanda di servizi delle famiglie, il cui onere, anche solo organizzativo, è destinato a ricadere sugli Enti Locali, impattando sulle politiche sociali.

Si tratta infatti di misure che incidono direttamente sull'organizzazione della vita delle famiglie e delle madri lavoratrici.

Le diverse opzioni di orario previste per la **scuola primaria** (pag 7) e cioè 24 ore, 27 ore, 30 ore e 40 ore sembrano dipendere dalla discrezionalità dell'amministrazione scolastica sulla base delle richieste delle famiglie e della dotazione organica assegnata alle scuole. A garanzia delle scelte delle famiglie (che altrimenti sarebbero solo concesse discrezionalmente) andrebbero infatti previste le risorse necessarie.

Per la scuola secondaria il problema della riduzione dell'orario è direttamente collegato a quello della revisione dei curricula. In questo senso, riteniamo infatti che l'argomento debba essere oggetto di un ampio e largo confronto con le Regioni e le Province perché viene ad incidere sul segmento del sistema di istruzione a maggior rischio di abbandono e più direttamente



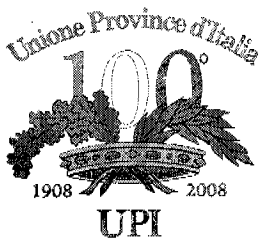
collegato ad una scelta che, in molti casi, determina non solo il successo formativo degli studenti, ma anche il loro futuro percorso di vita.

Per le Province in particolare operare una riorganizzazione della rete scolastica in funzione anche dei nuovi curricula non è un'operazione che si può fare esclusivamente su parametri numerici, e perciò senza tenere conto della domanda dei territori, crea una pericolosa frattura nel legame tra scuola, formazione e lavoro che invece rappresenta un modello imprescindibile per le economie locali.

Come pure, intendiamo sottolineare la mancanza di chiarezza delle modalità relative all'attuazione dell'intervento del Governo rispetto alle **autonomie scolastiche destinate all'istruzione degli adulti (CPIA)**, con particolare riferimento alla necessità che tale riorganizzazione non precluda i percorsi formativi non formali.

Altra questione da sottolineare è quella relativa all'edilizia scolastica. E' evidente infatti come tutto il processo di riorganizzazione del II ciclo e l'innalzamento del rapporto docente/alunni per classe avrà infatti inevitabili ripercussioni a livello organizzativo e strutturale a cui le Province dovranno far fronte.

Alla luce di queste osservazioni, l'Upi ritiene che, data la complessità della materia, è necessario un ulteriore percorso di approfondimento al fine di poter pervenire quanto più possibile ad una condivisione da parte dei diversi livelli istituzionali dei percorsi metodologici, criteri e parametri per il raggiungimento degli obiettivi generali perseguiti dal Governo.



L'Upi chiede pertanto lo stralcio dallo schema di Piano Programmatico della parte relativa alla riorganizzazione della rete scolastica e l'istituzione di un tavolo di confronto interistituzionale che predisponga l'Intesa da sottoscrivere in Conferenza Unificata entro il 15 giugno 2009, ai sensi di quanto sancito dal nuovo articolo 3 del DL n.154/2008 (in fase di conversione), avviando altresì, sin da subito, un percorso di concertazione sui vari provvedimenti attuativi di cui alla legge n.133/08 (art.64).

L'Upi esprime pertanto parere in merito  
a condizioni che sin da subito  
istituito un tavolo di confronto interistituzionale  
che predisponga l'intesa  
da sottoscrivere in Conferenza Unificata  
entro il 15 giugno 2009 ai sensi del  
nuovo art 3 del DL 154/08 (in fase di conversione)  
e avviando un percorso di concertazione finalizzato  
al raggiungimento dell'intesa  
sui provvedimenti attuativi del piano pro-  
grammatico e di cui alla legge n.133/08  
(art 64).



Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
montani

All. C  
Conseguito nelle  
sedute del 13 novembre  
2008  
JS

## MEMORIA UNCEM

sullo "Schema di piano programmatico del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 64 del decreto legge 25 giugno n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"

*Roma, 13 novembre 2008*

### Premessa

L'UNCEM esprime netta contrarietà sui provvedimenti governativi riferiti alla scuola, che hanno la dichiarata finalità di complessiva razionalizzazione e ridimensionamento delle strutture scolastiche pubbliche presenti sul territorio italiano, incidendo tuttavia pesantemente sulla montagna.

Essi sono motivo di seria preoccupazione per le inevitabili drammatiche ripercussioni soprattutto sugli istituti scolastici comprensivi ubicati negli oltre 4.000 piccoli Comuni montani, in quanto si riduce drasticamente l'ennesimo servizio essenziale nelle comunità locali della montagna, dove la scuola rappresenta uno dei pochi presidi per garantire la crescita civile e culturale delle nuove generazioni, impedendo il progressivo spopolamento.

L'istruzione è un diritto fondamentale di ogni singolo cittadino in qualunque comune (di pianura o montano) esso si trovi, garantito dall'articolo 34 della Carta Costituzionale italiana.

La scuola italiana ha avuto proprio nei territori montani un esempio di riorganizzazione importante, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello del miglioramento della qualità formativa grazie alla nascita degli istituti scolastici comprensivi previsti dalla Legge sulla Montagna (legge n. 97 del 31 gennaio 1994). Infatti grazie a quella norma si può dire che la scuola di montagna abbia "fatto scuola", considerato che lo strumento dell'istituto comprensivo è stato poi esteso all'intero territorio nazionale con risultati positivi.

Lungo quel versante, il sistema delle autonomie locali della montagna italiana - Comuni e Comunità Montane - hanno avviato una politica di riorganizzazione scolastica, di investimenti sull'ammodernamento delle infrastrutture e di sperimentazione di modelli innovativi che hanno avuto il pregio, da un lato di raccordare la scuola con il territorio, dall'altro di non sguarnire la montagna italiana di un presidio essenziale, oltre che di un diritto per le giovani generazioni di queste aree.

Tale livello di presidio e di qualità formativa assicurato dalla scuola rischia, con le misure in esame, di essere compromesso nel caso in cui venisse meno la sussidiaria, differenziata ed adeguata attenzione che occorre garantire alla montagna in linea con il dettato dell'articolo 44, ultimo comma, della Costituzione.

JS  
1



Non considerare adeguatamente il tema della specificità montana nell'approccio alle politiche di riordino della scuola rischia di creare condizioni di involuzione su un settore così delicato e fondamentale, che da un lato assicura la parità dei diritti e dall'altro garantisce la coesione sociale del Paese.

## **Considerazioni e proposte di merito**

Il Piano Programmatico in esame, previsto ai sensi dell'articolo 64, comma 3 del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008, sembrerebbe ispirato ad una logica che potremmo definire delle "tre R", ovvero Razionalizzare, Risparmiare e Ridurre. Eppure stando alle finalità contenute nell'art. 64 citato, tale piano dovrebbe essere volto a raggiungere "una migliore qualificazione dei servizi scolastici" ed "una piena valorizzazione professionale del personale docente".

Al paragrafo 2 del provvedimento "Riorganizzazione della rete scolastica", vengono espressamente richiamati i parametri di dimensionamento delle istituzioni scolastiche previsti dal DPR n. 233/1998 sulla base dei quali si rileva un diffuso scostamento nel corso degli anni e a cui si cerca di ricondurre gli istituti scolastici "fuori norma" in tempi, ad avviso di UNCEM, assolutamente irrealistici (non oltre il 30 novembre di ogni anno, così come previsto dal decreto legge n. 154/2008). Non si tratta, infatti, solo di "sopprimere" ma anche di "unire" e la questione non è sempre agevole soprattutto se la realizzazione deve avvenire in tempi assai brevi.

Secondo UNCEM, il problema è di duplice natura, ovvero una cosa è il "dimensionamento delle istituzioni scolastiche", altra cosa è la "rete di punti di erogazione del servizio".

**Per quanto concerne il dimensionamento della rete scolastica**, è di tutta evidenza che ad essere messe in discussione sono soprattutto le piccole scuole presenti nei Comuni di montagna, visto che le misure di razionalizzazione verranno attuate mediante la "*chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni*", in seguito alle quali "*lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti*" (art. 64, comma 3, legge n. 133/2008).

Viene omesso in primo luogo di precisare se la competenza volta alla riduzione del disagio degli utenti è in capo allo Stato, alle Regioni oppure agli enti locali.

La realtà scolastica odierna presenta situazioni molto variegata tra gradi di scuole, zone urbane e zone rurali, sud e nord, pianura e montagna.

Le scuole di montagna beneficiano, come previsto dal DPR n. 233/199, di parametri più favorevoli in rapporto alla consistenza degli Istituti (una deroga che prevede per le zone montane un dimensionamento degli istituti scolastici tra le 300 e le 500 unità), parametri che UNCEM ritiene di fondamentale importanza mantenere senza procedere ad un innalzamento di tale soglia (la qual cosa avrebbe come unico risultato la scomparsa degli istituti scolastici dalla montagna e il ridursi del diritto fondamentale all'istruzione garantito dalla Costituzione italiana).

Ma il problema non è rappresentato soltanto dal dimensionamento delle scuole di montagna, su cui sarebbe comunque necessario un maggiore approfondimento, ma anche dalla gestione dei plessi. Infatti se la gestione amministrativa richiede grandi numeri, questo comporta una penalizzazione della gestione educativo-didattica con la scomparsa quasi ovunque di quella leadership educativa una volta rappresentata dai Presidi e dai Direttori didattici (oggi Dirigenti scolastici), sempre meno attenti a tale dimensione anche nelle scuole del I° ciclo.

Non ultimo il problema della distanza tra la Direzione ed i centri di erogazione del servizio, oltre che del numero di questi ultimi, per cui una adeguata riorganizzazione dovrebbe essere realizzata prevedendo forme di "compensazione" che potrebbero essere rappresentate da figure di staff o da vicari con esonero (rivedendo utilmente gli attuali parametri).

**Per quanto riguarda invece la revisione della rete dei punti di erogazione del servizio**, una maggiore razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, sempre secondo il legislatore, dovrebbe portare ad una "*maggior efficacia ed efficienza*" del servizio scolastico.

Ora se è vero che efficienza ed efficacia non sono termini equivalenti, non è assolutamente detto che il primo termine si associ naturalmente *sic et simpliciter* al secondo.

Un servizio efficiente interessa tutti i cittadini, in quanto permette una migliore e più razionale allocazione delle risorse (possibilmente, come in questo caso, con una riduzione delle spese), ma come si riesce a fare in modo che il servizio risulti anche più efficace? Cosa vuol dire, parlando di servizio scolastico, conseguire una efficacia maggiore?

Indubbiamente dovremmo pensare a un innalzamento dei livelli di istruzione e di formazione degli utenti, i quali potrebbero essere interessati a sopportare dei disagi se il risultato fosse appunto il raggiungimento di standard superiori a quelli precedenti.

Il problema vero però sono sempre i piccoli plessi, sia di scuola primaria che di scuole medie, ubicati in montagna.

Un'indagine condotta da Tuttoscuola, presentata nello scorso mese di settembre, pone giustamente l'accento sulle realtà dei piccoli plessi:

- 3.411 pluriclassi;
- 4.150 quelli sotto i 50 alunni, di cui solo nelle elementari 2.627 su 16.000 totali, per la maggior parte concentrati al sud e non sempre in montagna.

Ma allora cosa accade se una piccola scuola elementare chiude, gli alunni ci perdono o ci guadagnano? Questa è secondo UNCEM la vera questione di fondo.

In secondo luogo quale è l'impatto sociale che la chiusura di un plesso sottodimensionato produrrebbe nel tessuto civile di un piccolo Comune di montagna?

E' possibile discutere se debbano essere solo i Comuni, come avviene attualmente, a decidere sulla soppressione dei plessi (visto che i costi gravano in gran parte sullo Stato), ma è di tutta evidenza

che operazioni di puro risparmio decise dall'alto sulla base dei semplici numeri non colgano la complessità della questione.

Basti pensare alle pluriclassi che, come evidenziato dalla citata indagine di Tuttoscuola, costituiscono una realtà non facilmente risolvibile. Infatti è necessario, secondo UNCEM, evitare che vengano rivisti i parametri per lo sdoppiamento delle classi almeno in montagna. Innalzare tale parametro (attualmente a 13 alunni) significa moltiplicare le pluriclassi stesse con il risultato di una asfissia delle piccole scuole sotto i 50 alunni, che in montagna sono molto numerose.

L'UNCEM conviene sull'esigenza di affidare alle scuole autonome la definizione dell'ottimale utilizzo dell'organico, secondo criteri di flessibilità che promuovano l'azione modulare di gruppi di alunni anche tra plessi diversi, purché si diano gli strumenti e i mezzi adeguati, compresa la formazione degli insegnanti. Altrettanto dicasi per l'istruzione a distanza o la teledidattica per le zone più emarginate, laddove è impossibile il trasporto in altra sede, purché si predispongano adeguate infrastrutture tecnologiche.

**In buona sostanza l'UNCEM, nel ribadire la necessità imprescindibile di non ridurre la presenza degli istituti scolastici in montagna (anche se con meno di 50 alunni) al fine di garantire pari opportunità di accesso nel godimento del diritto fondamentale all'istruzione anche nei piccoli Comuni di montagna, chiede al Governo di predisporre un Piano Programmatico specifico per le scuole di montagna, per la cui elaborazione l'Unione dà fin da subito la disponibilità a fornire il proprio contributo propositivo, anche sulla base delle esperienze già realizzate in questi ultimi anni nelle aree montane del Paese.**

Ove tale proposta non fosse accolta, l'UNCEM esprime parere negativo sul provvedimento in esame.

