

Regioni - Province autonome	n. studenti idonei 2007	n. studenti beneficiari 2007	% soddisfazione	Riparto Fondo Integrativo 2007 (euro)	n. studenti idonei 2008	n. studenti beneficiari 2008	% soddisfazione	Riparto Fondo Integrativo 2008 (euro)	n. studenti idonei 2009	n. studenti beneficiari 2009	% soddisfazione	Riparto Fondo Integrativo 2009 (euro)
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
			b/a*100				f/e*100				l/i*100	
Abruzzo	5.756	4.036	70,12	5.017.111,91	5.811	5.101	87,78	4.666.786,98	5.516	3.297	59,77	6.912.386,31
Basilicata	1.713	255	14,89	804.434,40	1.583	505	31,90	643.547,52	1.249	1.249	100,00	1.861.246,85
Calabria	11.435	5.391	47,14	9.282.730,45	11.172	6.448	57,72	8.427.704,75	10.995	6.124	55,70	9.113.338,23
Campania	17.152	8.527	49,71	5.209.063,65	17.029	10.557	61,99	7.530.040,28	17.737	10.689	60,26	10.265.600,93
Emilia romagna	14.537	13.135	90,36	13.639.241,24	13.694	13.694	100,00	13.355.025,86	13.475	13.475	100,00	23.748.171,17
Friuli venezia giulia	3.143	3.143	100,00	5.324.556,96	3.512	3.103	88,35	4.259.645,56	3.388	3.388	100,00	7.836.594,86
Lazio	20.731	20.579	99,27	20.635.519,47	21.853	21.853	100,00	16.508.415,58	19.803	19.803	100,00	31.404.019,98
Liguria	3.678	3.678	100,00	4.072.253,51	3.809	3.809	100,00	3.257.802,80	4.107	4.107	100,00	5.579.045,13
Lombardia	16.459	16.304	99,06	19.187.864,29	15.536	15.536	100,00	15.350.291,43	15.349	15.349	100,00	25.845.642,07
Marche	5.204	4.798	92,20	6.101.238,21	5.095	4.426	86,87	5.408.233,97	4.978	4.201	84,39	8.151.926,08
Molise	1.088	373	34,28	586.029,45	1.007	373	37,04	468.823,56	1.233	536	43,47	816.228,45
Piemonte	12.424	12.424	100,00	9.418.498,84	11.575	11.575	100,00	9.583.816,67	10.021	10.021	100,00	12.405.766,96
Puglia	14.516	8.039	55,38	7.313.605,22	15.891	7.958	50,08	8.004.392,58	15.566	8.305	53,35	14.070.138,25
Sardegna	7.516	6.420	85,42	6.333.607,04	7.745	6.691	86,39	5.924.147,42	8.122	6.960	85,69	10.435.086,92
Sicilia	21.950	14.777	67,32	16.092.453,51	22.065	14.821	67,17	16.304.073,58	22.288	15.485	69,48	29.589.203,17
Toscana	12.061	12.061	100,00	14.240.542,19	11.642	11.603	99,67	12.052.330,79	11.115	11.026	99,20	17.312.082,36
Umbria	5.279	5.279	100,00	8.199.673,09	5.066	5.066	100,00	6.559.738,47	4.879	4.879	100,00	9.338.848,16
Valle d'aosta	162	162	100,00	190.335,40	234	234	100,00	179.223,31	263	263	100,00	292.159,57
Veneto	10.974	10.689	97,40	10.515.814,93	10.732	9.664	90,05	8.951.793,75	10.114	8.758	86,59	13.193.071,67
Provincia bolzano	1.016	1.016	100,00	€ 2.094.483,53	1.128	1.128	100,00	1.675.586,83	1.225	1.225	100,00	2.156.437,57
Provincia trento	2.103	2.103	100,00	€ 2.611.942,72	2.152	2.152	100,00	2.874.578,30	2.620	2.620	100,00	6.132.487,31
Totale	188.897	153.189	81,10	€ 166.871.000,00	188.331	156.297	82,99	151.986.000,00	184.043	151.760	82,46	246.459.482,00

Fonte: Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate le risorse di cui al “Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti”. Tali risorse, in diminuzione nell’ultimo triennio, hanno consentito l’avvio della sperimentazione sulla base di progetti proposti dalle università e dalle Regioni preordinati alla stipula di convenzioni con aziende e istituti di credito per la concessione agli studenti dei prestiti d’onore.

I progetti ammissibili al cofinanziamento sono risultati 22, rispetto ai 40 presentati, e sono stati proposti dalle università con l’eccezione della Regione Toscana e della Regione Sardegna.

L’analisi dei dati concernenti il numero delle domande ricevute e il numero dei prestiti accordati, distinti per anno accademico e per tipologia di studenti, ha messo in luce come, dall’inizio della sperimentazione a tutto l’anno accademico 2007-2008, a fronte di 4.383 domande ricevute, i prestiti accordati risultano essere 2.633 evidenziando il non rilevante interesse degli studenti, malgrado le convenzioni stipulate tra atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano per gli studenti condizioni particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse.

Situazione analoga, almeno allo stato delle limitate comunicazioni rese dalle Regioni e Province Autonome, è quella derivante dalle iniziative a valere sulle risorse di cui al fondo previsto dall’art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) finalizzato alla concessione di detti prestiti per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi individuati dal d.m. 3 novembre 1999, n. 509.

In base ai criteri di ripartizione, definiti con d.m. del 3 novembre 2005, il fondo è stato ripartito per l’anno 2004 tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le relative risorse sono state erogate nel triennio successivo. Quanto al successo dell’iniziativa, anche in questo caso, pur in presenza di pochi dati trasmessi dalle Regioni, viene confermato lo scarso interesse al prestito fiduciario, a fronte sia della mancata certezza di un lavoro che consenta al beneficiario di poter restituire il prestito ottenuto, e sia alla scarsa iniziativa assunta dalle Regioni dopo l’avvenuta erogazione delle risorse da parte del Mef.

Dai dati raccolti emerge, infatti, che solo quattro Regioni hanno dato attuazione al fondo di garanzia e di queste solo due hanno inviato i relativi dati, che comunque evidenziano, a fronte di 187 domande, appena 133 beneficiari.

6.2. Alloggi e residenze per studenti universitari

Nell’ambito delle iniziative rivolte al miglioramento della condizione studentesca, le leggi 14 novembre 2000, n. 338 – art. 1³³ e 23 dicembre 2000, n. 388 – art. 144, comma 18³⁴, hanno previsto il cofinanziamento dello Stato nella misura non superiore al 50 per cento per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari, al fine di permetterne l’ospitalità ed offrire loro anche l’utilizzo di infrastrutture per servizi culturali, didattici, ricreativi e di supporto.

La realizzazione di progetti immediatamente esecutivi prevede: l’adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza; la manutenzione straordinaria e la ristrutturazione di immobili già esistenti; interventi di nuova costruzione, acquisto di aree ed edifici da parte di organismi istituzionali in materia di diritto allo studio.

L’istruttoria dei progetti è affidata ad una Commissione paritetica nominata d’intesa con la Conferenza Stato – Regioni, mentre la gestione dei fondi è affidata alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., in applicazione del disposto di cui art. 17 – comma 1 della legge n. 3/03.

Nel corso dell’anno 2009, l’attività della citata Commissione ha avuto ad oggetto l’attuazione del Piano triennale degli interventi per alloggi e residenze universitarie, di cui al

³³La legge n. 338/2000 “Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari” prevede che, a decorrere dal 2003, l’ammontare del pertinente stanziamento di bilancio sia determinato dalla legge finanziaria.

³⁴La legge n. 388/2000, all’art. 144 – comma 18, ha autorizzato limiti di impegno quindicennali per ciascuno degli anni 2002 e 2003, al fine di consentire la contrazione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti.

d.m. 10 dicembre 2004 e lo svolgimento della fase istruttoria degli interventi di cofinanziamento relativi al bando disciplinata nel d.m. n. 42/07. Con riferimento a tali ultimi interventi, la riduzione dei termini di perenzione da sette a tre anni (art. 3, comma 36, della legge finanziaria per l'anno 2008) ha reso necessario la rimodulazione del piano di attualizzazione di cui al d.i. 9 novembre 2007 avente ad oggetto l'autorizzazione di limiti di impegno quindicennali per ciascuno degli anni 2002 e 2003 e l'adozione del decreto interministeriale di approvazione dell'atto aggiuntivo alla convenzione 30 giugno 2005, tra il Miur e la Cassa Depositi e Prestiti, sottoscritto ai fini della gestione delle risorse relative al piano alloggi e residenze universitarie di cui al citato bando.

Le risorse destinate al cofinanziamento del piano – concernente progetti di realizzazione di alloggi e residenze universitarie suddivisi in due distinti piani triennali - ammontano a 214,6 milioni, alle quali si sono aggiunte le risorse disposte con delibera del CIPE 6 marzo 2009 per l'importo di 65 milioni.

La citata Commissione paritetica, a seguito della definizione dei criteri di ripartizione del fondo, ha completato l'esame di 109 progetti esecutivi ed ha avviato la complessa procedura propedeutica alla stipula delle relative convenzioni, 6 delle quali sono state approvate al termine del 2009.

6.3. Contributi a favore dei collegi universitari legalmente riconosciuti, alle residenze statali e ai comitati sportivi universitari (CSU)

Il diritto allo studio si esplica anche attraverso l'attività dei 14 collegi universitari legalmente riconosciuti e le 3 residenze statali che, in quanto concorrono ad ampliare l'offerta formativa ed i servizi di diritto allo studio delle istituzioni di istruzione superiore, beneficiano di un contributo dello Stato.

Il modello del collegio universitario, che rappresenta una riuscita forma di collaborazione pubblico-privato, coniuga la politica del diritto allo studio, servizi abitativi e assistenza allo studio con quella attinente più specificatamente alla valorizzazione delle qualità intellettuali degli studenti, da qualsiasi classe sociale provengano.

Il sostegno finanziario dell'Amministrazione, che consente anche l'accesso a studenti in disagiate condizioni economiche mediante l'erogazione di borse di studio i cui bandi di concorso sono pubblici, si riconduce ai criteri dettati dal d.m. 5 agosto 2009, n. 5.

L'obiettivo ad essi sotteso è quello di individuare, anche attraverso il parere del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario, modalità che consentano il miglioramento della qualità dei servizi offerti dai collegi sia agli studenti residenti sia agli studenti esterni, la riduzione del tasso di abbandono e la possibilità di conseguire un titolo di studio nei tempi previsti.

Le leggi finanziarie dell'ultimo triennio 2007-2009, per il particolare e difficile momento economico, hanno previsto una sensibile riduzione degli stanziamenti pari ad una percentuale media del 16,61 per cento.

Lo stanziamento per l'anno 2009 pari a oltre 19,7 milioni (di cui 6,7 per collegi e residenze universitarie statali e 12,9 milioni per collegi universitari legalmente riconosciuti) è stato ripartito con il fine di rendere maggiormente rispondente l'attività degli stessi agli obiettivi ministeriali, in coerenza con modifiche intervenute nel settore universitario.

Anche tali disponibilità hanno subito riduzioni nell'ambito delle recenti manovre di contenimento della spesa che hanno decurtato i fondi di circa il 16 per cento in proporzione alle disponibilità erogate agli istituti e limitato le erogazioni nel 2009 al solo contributo di base. Le restanti quote di riequilibrio e di incentivazione sono state attribuite ai collegi e alle residenze ad esercizio 2010 già avviato.

Relativamente agli interventi a favore dei comitati sportivi universitari, si è proceduto alla revisione della normativa secondaria che regola il potenziamento dell'attività sportiva universitaria con particolare riferimento ai criteri di ripartizione delle somme annualmente disponibili.

In tale ambito, sulla base delle risorse assegnate sul capitolo 1709 (7,6 milioni), è stato in primo luogo avviata l'informatizzazione della procedura afferente all'assegnazione dei fondi di cui alla legge n. 394/1977.

Dal mese di settembre 2009, sulla base delle risultanze di incontri con i responsabili dei 49 comitati sportivi universitari, sono state quindi predisposte note operative che hanno consentito di affinare il processo informatico al fine sia di favorire un più corretto e vincolante inserimento dei dati da parte degli operatori, sia di rimodulare gli indicatori al fine di raggiungere il massimo equilibrio nella ripartizione dei fondi per il potenziamento dell'attività sportiva universitaria.

Tale sforzo organizzativo appare coerente con la consapevolezza che le iniziative di promozione e sviluppo dell'attività sportiva, in linea con l'orientamento dell'Unione Europea, costituiscono un momento di aggregazione e di integrazione sociale oltre che un incentivo alla mobilità internazionale dei giovani.

6.4. Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari

Tra gli obiettivi indicati dal Miur già nell'ambito delle linee generali di indirizzo della programmazione universitaria per il triennio 2004-2006³⁵, figurava la promozione del successo formativo e del pieno sviluppo della persona, attraverso attività di orientamento dirette a raccordare in maniera efficace scuola, istituzioni di istruzione superiore e mondo del lavoro.

Le risorse finanziarie hanno avuto, in particolare, lo scopo di potenziare le iniziative per l'orientamento, il tutorato e la formazione integrativa che già le università realizzano per ridurre gli abbandoni e i tempi necessari per il conseguimento del titolo finale degli studi universitari.

Il cofinanziamento, assegnato alle università in base ai progetti presentati e valutati positivamente da uno specifico Gruppo di lavoro, è stato erogato in distinte fasi connesse allo stato di avanzamento delle attività progettuali. I due primi acconti, pari al 50 e 30 per cento (8,2 milioni), sono stati erogati nel biennio 2005-2006, mentre il saldo, a seguito delle verifiche circa l'attuazione dei progetti, è stato erogato al termine del 2007.

Le economie realizzate, pari a circa 1 milione, sono state destinate, nel 2008, agli atenei più dinamici (università di Brescia, "Bicocca" di Milano, Cagliari, "Ca' Foscari" di Venezia, Ferrara, IUAV di Venezia, Padova, Parma, Pavia, "Campus Bio-Medico e "La Sapienza," di Roma, "S. Raffaele" di Milano, Trento, Politecnico di Bari e Politecnico di Torino)

Tra le realizzazioni più interessanti si segnalano: l'inserimento degli studenti immatricolati nell'ambito di un processo di formazione/orientamento realizzato in tutti i cicli scolastici e concentrato negli ultimi due anni della scuola media superiore; la stretta continuità degli studi e dei processi formativi tra scuola media superiore e università realizzata attraverso la presenza diretta di studenti delle scuole nelle strutture universitarie per attività guidate di studio e di ricerca funzionali alla scelta ed al migliore inserimento dopo l'immatricolazione; lo sviluppo di diverse forme di tutorato, e soprattutto del tutorato per l'orientamento, che mira a sostenere, consigliare e guidare gli studenti nelle scelte concrete riguardanti il percorso di studi, l'organizzazione delle proprie attività, il superamento di difficoltà, l'inserimento nell'ambiente universitario e la partecipazione attiva alle iniziative anche culturali di una facoltà; lo stretto rapporto con gli ambienti di lavoro, nell'ambito dell'orientamento post-laurea; forme di *stage* e di tirocinio in aziende private o in istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di sostenere l'orientamento *in itinere* e post-laurea e anche di far conoscere gli ambienti di lavoro.

Va comunque sottolineato che molte iniziative sono ormai istituzionalizzate dagli atenei ed è in costante aumento il rapporto con le scuole. Di qui, azioni volte ad aiutare gli studenti ad individuare le proprie capacità; insegnare ai giovani le competenze per gestire gli studi e le future attività professionali; realizzare reti volte a coordinare le diverse iniziative di orientamento avviate in sede territoriale; contribuire alla formazione dei docenti.

In coerenza con le attività di orientamento, finalizzate a sensibilizzare gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore verso una scelta universitaria per le discipline

³⁵Art. 20 del d.m. 5 agosto 2004, n. 262 "Programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006".

scientifiche, vanno ancora ricordate le attività realizzate nel progetto “Lauree scientifiche” nato con riferimento al Protocollo d'Intesa stipulato tra il Miur e Confindustria.

I progetti, avviati sempre sulla base della programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006, miravano ad incrementare le iscrizioni e le lauree ai corsi di studio afferenti alle classi di laurea della Matematica, della Chimica e della Fisica e Scienza dei materiali, attraverso iniziative di orientamento adottate con il coinvolgimento di Enti di ricerca pubblici e privati. Le relative risorse, pari circa 5,8 milioni, hanno consentito la realizzazione di oltre seicento iniziative tra *stage*, laboratori e *workshop* con il coinvolgimento di circa 2.000 scuole e centinaia di istituzioni tra università, aziende e associazioni³⁶.

Sempre con riferimento all'obiettivo connesso alle attività svolte in materia di orientamento agli studenti, si ricordano le procedure relative all'emanazione del decreto con il quale vengono definite le modalità di effettuazione delle preiscrizioni universitarie da parte degli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore.

Il rilievo delle attività di orientamento risulta confermato anche nelle linee generali di indirizzo della programmazione delle università 2007-2009 nell'ambito delle quali si segnala l'aggiornamento dei testi della Guida all'istruzione e alle professioni destinata agli studenti della scuola secondaria superiore con riferimento, in particolare, alle sezioni “accessi ai corsi universitari” e “servizi agli studenti” nonché la progettazione della Guida ai titoli rilasciati dalle istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica.

7. Gli istituti di alta cultura

Il settore dell'istruzione artistico-musicale (54 Conservatori, 20 Accademie di Belle Arti, 4 Istituti superiori per le Industrie artistiche, 2 Accademie nazionali e 21 Istituti musicali pareggiati) è stato oggetto di una profonda riforma con la legge n. 508 del 1999 che, in linea con il diritto costituzionale, ha attribuito agli istituti la natura di sedi primarie di alta formazione, di specializzazione e di ricerca.

In tale ambito le istituzioni dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) si sono dotate di strumenti regolamentari propri e stanno raggiungendo la completa autonomia gestionale, oltre che didattica, scientifica e amministrativa.

Sotto tale ultimo aspetto, hanno avviato un ampio processo di riforma dei percorsi didattici per meglio rispondere alla crescente domanda di formazione nei settori dell'arte, delle arti dello spettacolo, del *design*, della moda, della valorizzazione e tutela dei beni artistici che, interessati da processi di sviluppo e innovazione, rappresentano una risorsa significativa per l'economia del Paese. I nuovi percorsi, avviati dapprima in forma sperimentale, sono ora sottoposti ad un processo di razionalizzazione al fine di garantire la massima qualità nell'offerta formativa e, contestualmente, un risparmio delle risorse economiche, finalizzando queste ultime ad un aumento dell'efficienza complessiva dell'offerta didattica e dei servizi. Nel 2009 sono stati pertanto emanati i decreti ministeriali che determinano gli obiettivi formativi e i settori artistico-disciplinari cui consegue l'attivazione a regime degli insegnamenti da intraprendere nelle istituzioni AFAM.

Gli stanziamenti, imputati allo specifico programma, hanno evidenziato nel triennio una contenuta flessione, passando dai 425,5 milioni del 2008, e ai 411,6 milioni del 2009.

Particolare rilievo rivestono per il settore le risorse destinate agli interventi di edilizia e all'acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali. Quanto alle prime (6,7 milioni), iscritte in bilancio in misura inferiore agli stanziamenti previsti in via ordinaria con la legge n. 311/2004, sono state completamente utilizzate, per una quota del 60 per cento per

³⁶Sono state realizzate attività per studenti e insegnanti delle scuole superiori, ma anche percorsi di studio universitario, di studio e lavoro dopo la laurea e ricerche per capire quali sono i fabbisogni degli studenti. Le attività rivolte agli insegnanti e agli studenti delle superiori sono sviluppate nei progetti: Orientamento e formazione insegnanti per l'Area di Chimica, di Fisica, di Matematica e di Scienza dei materiali. Le attività di formazione e orientamento sono articolate nelle seguenti tipologie: laboratori per studenti; corsi di formazione per insegnanti; esperienze dimostrative e conferenze, visite di studenti ai laboratori universitari; gare; produzione oggetti e materiale didattico; test di autovalutazione e verifica.

l'acquisizione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la messa a norma e la manutenzione straordinaria degli immobili. Della restante quota, il 30 per cento è stato destinato alle improvvise urgenti necessità o per rettificare sottostime eventualmente verificatesi e solo il 10 per cento è stato utilizzato per l'acquisto di attrezzature didattiche e strumentali di particolare rilievo e valore.

Va al riguardo segnalata la rilevanza anche strategica di tali ultimi interventi atteso che, nel campo artistico ed in particolare in quello musicale, gli strumenti e le attrezzature non sono solo necessari per l'attività didattica, ma la loro qualità e l'adeguata disponibilità è indispensabile per un'offerta formativa particolarmente qualificata e per la ricerca artistica, contribuendo così a determinare il prestigio e l'autorevolezza delle Istituzioni.

L'istruzione scolastica

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Le principali criticità e il contesto normativo e programmatico.

3. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici:

3.1 La revisione degli ordinamenti scolastici. 3.1.1 La scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione. 3.1.2 La scuola secondaria di secondo grado. 3.1.3 L'istruzione degli adulti. 3.2 La riorganizzazione della rete scolastica. 3.3 Le politiche delle risorse umane nella scuola. 3.4 Sviluppo e qualificazione del servizio scolastico.

1. Considerazioni generali e di sintesi

Le politiche in materia di istruzione pubblica si attuano nel quadro istituzionale conseguente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione¹ che conserva all'ambito esclusivo dello Stato le norme generali sull'istruzione², i livelli essenziali delle prestazioni³ e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente.

Competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione (fatta salva l'autonomia delle scuole) ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale⁴, salvo l'attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie e del personale statale, ancora di competenza del livello centrale.

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale è destinata a produrre effetti proprio in ordine a tale ultimo aspetto, nonché sul ruolo dei diversi livelli di governo coinvolti

¹ Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le sentenze n. 13/2004 e 279/2005.

² Nel cui ambito sono compresi: gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, lo stato giuridico del personale.

³ Nel cui ambito possono essere ricomprese: le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula, i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum, gli standard relativi alla qualità del servizio, gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, gli obblighi complessivi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, la determinazione delle risorse finanziarie e del personale a carico del bilancio dello Stato.

⁴ Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica sulla base dei piani provinciali, suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, attribuzione alle scuole del personale dei contingenti assegnati dallo Stato, attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali (tali ultime due funzioni non sono attualmente pienamente attive).

nell'erogazione del servizio⁵. La questione più rilevante appare, infatti, quella legata alla spesa e alla distribuzione del personale scolastico che, ferma restando la competenza dello Stato in materia di criteri di reclutamento e status del personale, dovrebbe in prospettiva passare dalla competenza degli Uffici Scolastici Regionali (USR) alle Regioni.

L'attuazione della legge delega presuppone in ogni caso una ridefinizione del ruolo dell'amministrazione centrale - la cui attività dovrà essenzialmente concentrarsi nel fornire indirizzi, fissare standard del servizio, negoziare con i livelli sub-nazionali di governo e monitorare i "risultati" della spesa e, in particolare, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni⁶ - e un rafforzamento della capacità gestionale e programmatica (della offerta formativa e della rete scolastica) delle singole Regioni.

In tale direzione si muove il recente quadro normativo in materia di organizzazione scolastica (art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, con la legge n. 133 del 2008) che ha superato, sia pure parzialmente, il vaglio di legittimità costituzionale proposto da alcune Regioni.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 200/2009) ha, in particolare, ritenuto che la citata norma, la cui attuazione viene esaminata nei successivi paragrafi, rientra tra le norme generali dell'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato. Le principali disposizioni in cui si articola sono infatti preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale e contribuiscono a delineare la struttura base del sistema di istruzione. Si tratta di disposizioni che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del sistema scolastico, rispondono all'esigenza fondamentale di fissare standard di qualità dell'offerta formativa, volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.

La medesima sentenza ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni, introdotte con la legge di conversione n. 133 del 2008, che demandavano a regolamenti governativi: la definizione di tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche e la possibilità di prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede in piccoli comuni.

Il complesso rapporto con le autonomie regionali emerge, comunque, fin dall'avvio della riforma, dalla scarsa condivisione degli obiettivi di razionalizzazione previsti dal Governo che si sono tradotti, da un lato, nella mancata intesa sul "Piano programmatico" adottato in attuazione della legge n. 133/2008 e, dall'altro, nella prolungata inerzia in ordine al parere da rilasciare sul regolamento concernente la razionalizzazione della rete scolastica e l'attuazione della riforma degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), conseguenza del sistematico annullamento di sedute della Conferenza nel cui ordine del giorno i provvedimenti erano comunque inseriti.

Le politiche in materia di istruzione pubblica, avviate nel 2009 in continuità con gli interventi previsti nel biennio precedente, si riconducono sostanzialmente, sia sotto il profilo organizzativo che del contenimento della spesa, ad un "Piano programmatico" predisposto dal Miur, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'art. 64, comma 3 della legge 133/2008.

Tale Piano - che demanda ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole - presenta elementi che, pur ispirati all'obiettivo preminente del contenimento delle spese, mostrano uno sforzo di razionalizzazione e di allocazione delle risorse teso a non indebolire il servizio da erogare.

⁵ Secondo il provvedimento l'istruzione figura tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per i quali le spese debbono essere integralmente coperte in ogni Regione, tramite una quantificazione del fabbisogno standard a costi standard (art. 8). Inoltre, il provvedimento stabilisce che, in via transitoria, tra le funzioni fondamentali dei Comuni siano comprese le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica e tra quelle delle Province, siano comprese le funzioni relative all'edilizia scolastica (art. 21).

⁶ I LEP rappresentano, infatti, una leva importante per agire più efficacemente sulla riduzione degli ampi divari territoriali nei risultati e garantire alcuni standard di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

Rilevano in tale direzione gli interventi di revisione degli ordinamenti scolastici che hanno operato il necessario riassetto del settore, realizzando, all'interno dei diversi ordini di scuola, una riformulazione dei curricula e dei piani di studio (volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta) e conferendo, nel contempo, maggiore autonomia e flessibilità all'offerta formativa.

Risultati ancora provvisori, anche a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, ha invece prodotto la riorganizzazione della rete scolastica che, a fronte di una prima riduzione delle istituzioni scolastiche, ha evidenziato, in controtendenza, una crescita dei punti di erogazione del servizio.

Il conseguimento dei previsti obiettivi finanziari resta pertanto sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente e del personale amministrativo che si aggiungono alle riduzioni operate nel biennio precedente.

I risultati dell'anno scolastico 2009-2010, a seguito della definizione dell'organico di fatto, evidenziano un'effettiva riduzione del personale docente e non docente e primi dati di spesa che registrano risparmi appena superiori al risparmio previsto nella relazione tecnica della legge 133/2008.

A fronte della sostanziale tenuta di tutti gli obiettivi di contenimento attivati, nettamente superiore risulta il contributo offerto dai più restrittivi criteri di formazione delle classi, la cui dimensione, tuttavia, risente, non solo degli attuali meccanismi procedurali, ma anche della crescita della popolazione scolastica, caratterizzata dall'aumento degli alunni di cittadinanza non italiana e degli alunni con disabilità.

L'impatto degli interventi di riorganizzazione sulla funzionalità del sistema scolastico emerge dalla progressiva riduzione della forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto nonché dall'evoluzione del personale in servizio.

Al riguardo, a fronte dell'aumento delle immissioni in ruolo, si registra una flessione del personale a tempo determinato (ed in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Ciò, se da un lato risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche, dall'altro, riduce sensibilmente i margini per nuove assunzioni e rallenta il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari.

Va inoltre sottolineato che il processo di stabilizzazione del personale di ruolo e di riduzione del personale non di ruolo è suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi da indirizzare alla ormai indispensabile riqualificazione professionale e stipendiale dei docenti, la cui concreta attuazione potrebbe essere tuttavia ulteriormente rinviata in attuazione del recente DL n. 78 del 2010.

Va in ogni caso sottolineato che la profonda razionalizzazione operata con le disposizioni adottate sulla base del Piano programmatico è destinata a produrre effetti virtuosi nel medio lungo periodo, apparendo idonea a stabilizzare un sistema, finora caratterizzato da spiccati elementi di incertezza, e, in prospettiva, a liberare una maggiore quota di risorse da destinare al miglioramento dell'offerta formativa.

Quanto infine agli obiettivi di sviluppo e qualificazione del servizio scolastico, gli interventi attivati si articolano in una molteplicità di iniziative dirette, in primo luogo, a definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici, degli stessi docenti e delle scuole e, dall'altro, a sostenere i processi di convergenza delle politiche educative in coerenza con la strategia di Lisbona. In tale ambito si inseriscono, in particolare, gli interventi diretti a combattere la dispersione scolastica, promuovere l'acquisizione delle competenze chiave, innalzare i livelli di competenza della popolazione e valorizzare la cultura tecnica e scientifica.

2. Le principali criticità e il contesto normativo e programmatico

Le politiche in materia di istruzione pubblica adottate nel triennio 2007-2009 si sono concretizzate in una molteplicità di interventi normativi, sollecitati dalle criticità del settore

evidenziate, sotto profili diversi, da numerose analisi prodotte a livello nazionale (Quaderno bianco sulla scuola del settembre 2007; Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato - 2009) e a livello internazionale (V. Rapporto annuale della Commissione Europea sul programma “Istruzione e Formazione 2010; *Education at glance 2009* e OCSE-Pisa 2006).

I dati analizzati in tali documenti hanno offerto un quadro caratterizzato da un rapporto studenti/docenti superiore in Italia rispetto alla media OCSE⁷; da una spiccata frammentazione delle competenze tra i vari livelli di governo; da risultati ancora non molto confortanti del sistema istruzione⁸, sotto il profilo quantitativo⁹ e qualitativo¹⁰.

In linea con gli obiettivi previsti nelle manovre precedenti, l'intervento di maggior rilievo per l'esercizio in esame, sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008, si attendono economie di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento dovrà essere destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Le ulteriori disposizioni in materia di istruzione scolastica¹¹, intervenute al termine del 2008, nonché gli interventi previsti nella manovra 2009, hanno sostanzialmente confermato l'impianto normativo, rafforzando il piano di contenimento della spesa per l'istruzione.

3. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici

Il conseguimento degli obiettivi finanziari, basato principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e di riqualificazione del servizio scolastico, è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal Miur, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'art. 64, comma 3 della legge 133/2008.

⁷ Influiscono, tuttavia, su tale indicatore, oltre i *curricula* scolastici che determinano l'impegno orario degli studenti (superiore a quello della media OCSE), anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE). Tale dimensione, tranne nel caso della presenza di alunni diversamente abili, si riconnette inoltre ai meccanismi con i quali viene determinata, alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione di edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni italiani cui compete la messa a disposizione delle strutture.

⁸ *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*.

⁹ Sul piano meramente quantitativo, dall'ultimo rapporto annuale sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, si rileva un tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani in linea con la media OCSE. Risulta, invece, ancora alto il tasso degli abbandoni scolastici precoci dei giovani tra i 18 e i 24 anni che, rispetto ad un obiettivo del 10 per cento, vede l'Italia attestata al 19,3 per cento e la media europea al 15,3 per cento. I dati raccolti evidenziano inoltre un numero ancora troppo ridotto dei diplomati del secondo ciclo (rispetto all'obiettivo dell'85 per cento, la media europea si attesta al 77,8 per cento e l'Italia al 76,3 per cento) e una ancora insufficiente partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento permanente (rispetto ad un obiettivo del 12,5 per cento, la media europea raggiunge il 9,6 per cento e l'Italia il 6,2 per cento).

¹⁰ I risultati delle più recenti indagini internazionali, effettuate con metodologie standard che misurano in termini oggettivi e comparabili le competenze fondamentali acquisite, evidenziano una percentuale troppo alta di alunni con scarse competenze nella lettura (26,4 per cento a fronte di una media europea del 19,8 per cento) e nella matematica, ove l'Italia si classifica in fondo alla graduatoria. L'analisi dei dati sia quantitativi che qualitativi evidenzia inoltre rilevanti differenze territoriali (migliori appaiono le *performances* delle Regioni del nord) e differenze tra tipologie di scuola (migliori si presentano i risultati dei licei rispetto alle scuole professionali).

¹¹ DL 1 settembre 2008, n. 137 (convertito con la legge 30 ottobre 2008, n. 169) contenente, tra l'altro, la previsione dell'insegnante unico nella scuola primaria cui vengono affidate classi funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali; DL 7 ottobre 2008, n. 154 (convertito con la legge 4 dicembre 2008, n. 189) avente ad oggetto i piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle Regioni e degli enti locali.

Il Piano, approvato dalle competenti Commissioni parlamentari pur in mancanza dell'intesa non raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, demanda ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici¹², la riorganizzazione della rete scolastica¹³ e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

3.1. La revisione degli ordinamenti scolastici

In questa area le misure previste miravano alla revisione degli ordinamenti scolastici, operando, all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

Nell'ambito delle iniziative da avviare si prevedeva, altresì, l'applicazione della 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.

Lo stato di attuazione delle misure previste si snoda attraverso l'adozione del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, sulla scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione¹⁴ e degli schemi di regolamento concernenti la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali.

3.1.1. La scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione

Quanto alla scuola dell'infanzia (bambini tra i 3 e i 5 anni), i modelli organizzativi si articolano, tenendo conto delle preferenze delle famiglie, in attività educative organizzate su 40 ore con possibilità, nell'ambito delle risorse disponibili, di estensione fino alle 50 ore e di riduzione fino a 25 ore, comunque comprensive dell'insegnamento della religione cattolica¹⁵.

Il regolamento reintroduce inoltre l'istituto dell'anticipo, nei limiti delle disponibilità finanziarie e strutturali esistenti, e consente, nei territori montani e nelle piccole isole e nei piccoli comuni privi di strutture educative, di accogliere nelle sezioni della scuola dell'infanzia anche piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, sulla base di progetti attivati di intesa con i comuni interessati. Viene infine prevista la possibilità di proseguire nelle iniziative e negli interventi relativi all'attivazione delle "sezioni primavera" introdotte con la legge finanziaria 2007.

A tale riguardo, nell'anno 2009 si è conclusa la gestione delle sezioni primavera 2008/2009 ed è stato siglato il nuovo accordo in Conferenza unificata per l'anno 2009/2010 sulla cui base sono state quindi stipulate le intese territoriali tra Regioni e Uffici scolastici regionali¹⁶.

Tali intese hanno prioritariamente confermato le sezioni già autorizzate e finanziate negli anni precedenti, attivando nuove sezioni primavera solo nelle Regioni che hanno contribuito alle spese con propri contributi.

¹² In tale ambito le misure mirano alla revisione degli ordinamenti scolastici, dei piani di studio e dei quadri orari, all'attuazione del DL 1 settembre 2008, n. 137 concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico nonché alla definizione e riordino del sistema di istruzione e formazione professionale.

¹³ Relativamente alla rete scolastica e all'offerta formativa sul territorio, le misure mirano ad una complessiva e incisiva revisione che elimini duplicazioni di indirizzi e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche dimensionate sulla base dei parametri previsti dal d.P.R. 233/98 per l'attribuzione dell'autonomia scolastica. Tali interventi dovrebbero essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali in tempi medio-lunghi nei territori montani e nelle piccole isole.

¹⁴ Il regolamento è stato ammesso al visto e alla registrazione con deliberazione della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. 12 dell'11 giugno 2009.

¹⁵ In data 1° agosto 2009 è stata siglata l'Intesa Miur-CEI (Conferenza Episcopale Italiana) per l'adozione dei nuovi traguardi per lo sviluppo delle competenze e degli obiettivi di apprendimento per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

¹⁶ In alcuni territori le intese non sono state siglate perché non è stato previsto l'impegno economico regionale, vincolante per tale sottoscrizione; in questi casi, la gestione amministrativa e finanziaria delle sezioni primavera è stata assunta in via esclusiva dagli Uffici scolastici regionali.

SITUAZIONE STANZIAMENTI PER SEZIONI PRIMAVERA – A. S. 2009/2010

Regione	Fondi statali 2009-10	FondiUSR	Fondi Regione	Totale
Abruzzo	621.810		0	621.810
Basilicata	257.843		441.000	698.843
Calabria	1.313.583		0	1.313.583
Campania	3.762.305		0	3.762.305
Emilia R.	1.781.958		0	1.781.958
Friuli V. G.	321.517		670.000	991.517
Lazio	1.683.840	154.504	2.050.000	3.888.344
Liguria	906.380	68.921	1.173.000	2.148.301
Lombardia	3.558.133		2.828.472	6.386.605
Marche	461.445		0	461.445
Molise	284.571		0	284.571
Piemonte	1.356.220		500.000	1.856.220
Puglia	2.568.072		1.694.372	4.262.444
Sardegna	1.513.255		499.000	2.012.255
Sicilia	2.014.004		3.000.000	5.014.004
Toscana	968.483		307.000	1.275.483
Umbria	558.135		33.000	591.135
Veneto	1.468.446		0	1.468.446
totale	25.400.000	223.425	13.195.844	38.819.269

* La Regione Molise non ha indicato nell'Intesa i finanziamenti a suo carico, ma ha genericamente precisato che utilizzerà per il progetto Fondi FAS.

Fonte: dati Miur

Relativamente alla scuola primaria, viene privilegiata, ai sensi del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, il modello dell'insegnante unico che supera il precedente assetto del modulo e delle compresenze. Quanto al tempo-scuola si prevede un'articolazione dell'orario scolastico settimanale in 24, 27 e 30 ore, nei limiti delle risorse dell'organico assegnato, e si conferma il modello delle 40 ore corrispondente al tempo pieno.

Tali articolazioni riguardano a regime l'intero percorso della scuola primaria, limitato tuttavia, per l'anno scolastico 2009/2010, alle sole prime classi. Le classi successive continuano a funzionare, fino alla graduale messa a regime del modello previsto, secondo i criteri attuali nei limiti dell'organico assegnato per l'anno scolastico 2008/2009 senza compresenze.

Quanto all'organico di istituto, la dotazione è fissata in 27 ore settimanali per le prime classi, mentre per le classi a tempo pieno rimane confermato, a livello nazionale, il numero dei posti attivati complessivamente per l'anno scolastico 2008/2009. Le classi a tempo pieno sono attivate su richiesta delle famiglie sulla base di uno specifico progetto formativo nonché in presenza delle necessarie strutture e servizi.

Le economie derivanti da tale modello didattico, quantificate in una riduzione di 10.000 posti, se da un lato consentono di liberare risorse da destinare ad altri interventi, dall'altro, rischiano di essere in parte ridimensionate dal massiccio ricorso, in caso di assenza del docente, alle supplenze brevi¹⁷.

L'insegnamento della lingua inglese è affidato ad un insegnante di classe opportunamente specializzato. Si dovrà prevedere, pertanto, un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore attraverso l'utilizzo, come formatori, di docenti specializzati e di docenti di lingua della scuola secondaria di I grado. Nelle more della conclusione del piano di formazione, in via transitoria e fino all'anno scolastico 2010/2011, potranno continuare ad essere utilizzati, in caso di carenza di docenti specializzati, docenti specialisti esterni alla classe, per l'intero orario settimanale di docenza previsto dal CCNL.

¹⁷ Nell'ambito della scuola dell'infanzia e primaria si ricorre alla supplenza breve anche in caso di assenze di un solo giorno.

Per quanto concerne infine la scuola secondaria di I grado, l'orario obbligatorio delle lezioni è definito, in via ordinaria, nella misura di 29 ore settimanali (rispetto alle 32 attuali), più 33 ore annuali da destinare ad attività di approfondimento riferita agli insegnamenti nelle materie letterarie. Le classi a tempo prolungato, in cui il monte ore è determinato normalmente in 36 ore estensibili eccezionalmente fino a 40, sono autorizzate nei limiti della dotazione organica assegnata a ciascuna provincia e in presenza di servizi e strutture idonee a consentire lo svolgimento obbligatorio delle attività nelle fasce orarie pomeridiane.

Il decreto di riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo ha trovato una preliminare prima applicazione nell'anno scolastico 2008/2009, in particolare per quanto attiene alle opzioni di funzionamento orario per la scuola primaria (24 ore, 27 ore, fino a 30 ore e 40 ore) e per la scuola secondaria di I grado (30 ore e 36/40 ore).

3.1.2 La scuola secondaria di secondo grado

Gli schemi di regolamento approvati dal Consiglio dei Ministri si inquadrano nelle disposizioni (d.lgs. n. 226/2005 e legge 40/2007) che, nel rivisitare il secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione, hanno enucleato i due pilastri dei licei e del sistema di istruzione e formazione professionale di pari dignità e accomunati da un unico profilo educativo, culturale e professionale.

Quanto ai licei, di particolare rilievo appare il superamento della precedente frammentazione dei percorsi di studio¹⁸, la delimitazione del quadro orario (27 ore nel primo biennio e 30 negli anni successivi), il rafforzamento dello studio della matematica e della lingua straniera e la maggiore autonomia attribuita alle istituzioni scolastiche¹⁹. Elementi che, come rilevato anche in sede consultiva dal Consiglio di Stato, pur ispirati all'obiettivo preminente del contenimento delle spese, mostrano uno sforzo di razionalizzazione e di allocazione delle risorse destinato a non indebolire il servizio da erogare.

Nella stessa direzione si pongono i contenuti degli schemi di regolamento contenenti la riforma dell'istruzione tecnica e professionale. Anche in tal caso va sottolineato l'obiettivo diretto a limitare la frammentazioni degli indirizzi e a rafforzare il riferimento ad ampie aree scientifiche e tecniche di rilevanza nazionale.

La riforma degli istituti tecnici individua due settori (economico e tecnologico) e 11 indirizzi²⁰, definisce un quadro orario di 32 ore (rispetto alle precedenti 36), promuove lo sviluppo di metodologie basate sulla didattica di laboratorio e conferisce maggiore autonomia e flessibilità all'offerta formativa, al fine di recuperare e valorizzare settori produttivi strategici per l'economia del Paese²¹.

Il riordino degli istituti professionali mira a riaffermare l'identità, nell'ambito dell'istruzione superiore, di tale tipo di scuola, diretta a far acquisire ai giovani le conoscenze e le competenze per ricoprire ruoli tecnici e operativi nei settori produttivi di riferimento. I nuovi istituti si articolano in due macro settori (servizi e industria e artigianato) cui corrispondono 6 indirizzi²², nell'ambito dei quali confluiranno gli attuali corsi e le relative sperimentazioni. Anche in tal caso alla riduzione del quadro orario (32 ore) si accompagna una maggiore flessibilità dell'offerta formativa. In particolare gli istituti professionali potranno utilizzare le quote di flessibilità per organizzare percorsi per il conseguimento di qualifiche di durata

¹⁸ Sei licei (classico, scientifico, linguistico, artistico, musicale e coreutico e delle scienze umane) a fronte dei precedenti 396 indirizzi sperimentali e 51 progetti assistiti dal Miur.

¹⁹ Possibilità di usufruire di una quota di flessibilità dell'orario per diversificare le proprie sezioni e attivare nuovi insegnamenti; possibilità di attivare ulteriori insegnamenti opzionali attraverso un contingente di insegnanti messo a disposizione dall'Ufficio scolastico regionale.

²⁰ Erano 10 settori e 39 indirizzi.

²¹ Gli indirizzi possono essere aggiornati nel confronto con le Regioni e le parti sociali nell'ambito di ampi spazi di flessibilità (30/35 per cento all'interno dell'orario annuale delle lezioni) che si aggiungono alla quota di autonomia (20 per cento del monte orario complessivo) di cui godono tutte le scuole.

²² Erano 5 settori e 27 indirizzi.

triennale e di diplomi professionali di durata quadriennale nell'ambito dell'offerta coordinata di istruzione e formazione professionale programmata dalle Regioni nella loro autonomia.

3.1.3 L'istruzione degli adulti

In applicazione dell'art. 64 comma 4, lettera f) del decreto legge 112 /08, convertito con legge n. 133/08, contestualmente alla riorganizzazione generale del sistema di istruzione del primo e del secondo ciclo, è previsto un nuovo impianto organizzativo per l'Istruzione degli adulti in cui i Centri Territoriali Permanenti (CTP) e gli Istituti superiori di secondo grado, sedi di corsi serali, verranno unificati in Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). I CPIA, come punti di erogazione formativa unitaria, costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, e dotata di specifici assetti didattici e organizzativi, idonei a favorire l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta lungo tutto il corso della vita e l'esercizio dei diritti di cittadinanza, secondo gli obiettivi fissati dall'UE.

A partire dall'anno scolastico 2010/2011 la dotazione organica dei Centri ha carattere funzionale ed è definita sulla base dei dati concernenti la serie storica degli alunni scrutinati, di quelli ammessi all'esame finale nonché di quelli che hanno conseguito la certificazione. Particolare rilievo riveste la disciplina transitoria che, nell'obiettivo di evitare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prevede che l'istituzione dei nuovi Centri avvenga esclusivamente in presenza di una corrispondente riduzione delle ulteriori autonomie scolastiche, nell'ambito del complessivo obiettivo di riduzione previsto dal Piano programmatico e definito nel relativo regolamento. Disciplina, questa, attualmente non operativa in relazione, come riportato nel successivo paragrafo, alla recente sentenza della Corte costituzionale (n. 200/2010).

La situazione, alla luce del più recente monitoraggio sull'offerta formativa, vede 532 Centri Territoriali Permanenti - CTP - e 894 Istituti di Istruzione secondaria di secondo grado, gestori di corsi serali che assicurano percorsi di istruzione anche in 150 Istituti penitenziari.

L'offerta formativa si articola in corsi per il conseguimento di titoli di studio riferiti al primo ciclo d'istruzione (4.213), corsi a favore di cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale (4.152), corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (12.092), per un totale di 20.457 corsi. Gli iscritti ammontano a 482.570, di cui 402.288 presso i Centri Territoriali Permanenti e 80.282 presso gli Istituti di Istruzione secondaria di II grado. I frequentanti sono invece 385.863, di cui 319.318 presso i CTP e 66.545 presso gli Istituti superiori.

La maggior parte dell'utenza si concentra nell'area settentrionale del Paese, che assorbe il 54 per cento del totale (in tutto 208.010 adulti)²³, e si compone di giovani e adulti di età compresa fra i 16 e i 65 anni²⁴. Analizzando la condizione lavorativa, risultano "occupati" 184.891 frequentanti, pari al 47,92 per cento del totale; i "non occupati" ammontano a 99.847 (25,87 per cento); risultano disoccupati 75.957 persone pari al 19,68 per cento; i pensionati sono 25.168 e rappresentano il 6,52 per cento del totale.

I cittadini stranieri, in gran parte "occupati" (55.136), che hanno partecipato alle attività formative sono stati 140.305²⁵. Al termine di tutti i corsi erogati dai CTP e dagli Istituti superiori, compresi quelli delle scuole in carcere, sono stati rilasciati 209.290 fra titoli di studio e certificati/attestati (37.788 titoli di studio e 171.502 certificati/attestati).

²³ La Regione in cui si rileva il numero più elevato di frequentanti è la Lombardia con 69.189 unità, pari al 17,23 per cento dell'utenza nazionale; seguono il Veneto con 45.765 utenti (11,86 per cento) e il Lazio con 41.855 unità (10,85 per cento).

²⁴ Le fasce di età più rappresentate sono quelle dai 25 ai 29 anni (56.537, pari al 14,65 per cento), dai 20 ai 24 anni (54.384, pari al 14,09 per cento) e da quella dai 30 ai 34 (53.503, pari al 13,87 per cento). La fascia di età 16/19 anni si attesta sul 9,66 per cento e risulta composta da 37.273 giovani.

²⁵ La fascia di età più rappresentata è quella compresa fra i 25 e i 29 anni (28.129, pari al 20,05 per cento) seguita da quella comprendente i giovani fra i 20 e i 24 anni (25.217, pari a 17,97 per cento) e dalla fascia dai 30 ai 34 anni (24.149, pari al 17,21 per cento del totale).

3.2. La riorganizzazione della rete scolastica

Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche – divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233/98²⁶. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

In attuazione del Piano è stato adottato il d.P.R. n. 81 del 20 marzo 2009, che, all'art. 1, demandava la definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica ad un decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Dall'attuazione del dimensionamento della rete scolastica e dei punti di erogazione del servizio, con particolare riferimento alla riduzione di quelli sottodimensionanti rispetto ai parametri normativi²⁷, rilevati per l'anno scolastico 2008/2009, doveva conseguire una economia di spesa non inferiore a 85 milioni entro l'anno scolastico 2011/2012, da condividere con le Regioni e le autonomie locali.

A seguito della sentenza n. 200/2009 della Corte costituzionale, la Conferenza Unificata non ha ritenuto più applicabile quanto previsto dal sopracitato articolo e l'intesa, peraltro già predisposta in bozza e discussa in sede tecnica, per la definizione dei nuovi criteri e parametri per il dimensionamento della rete scolastica, non ha terminato il suo iter.

Sono rimaste, quindi, in vigore le attuali disposizioni (tra cui il DL n. 154 del 2008, convertito con la legge n. 169 del 2008), che, nell'intento di rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133/2008, hanno impegnato le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica, nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233²⁸.

Si tratta, in ogni caso, di un obiettivo di difficile realizzazione, sia in relazione alle finalità di razionalizzazione e di risparmio auspiccate nel Piano programmatico e sia in relazione all'attesa riduzione dei punti di erogazione del servizio, non contemplati nemmeno nel regolamento, che consentono attualmente di mantenere l'offerta formativa dislocata in modo capillare su tutto il territorio.

Il corretto e efficiente dimensionamento della rete scolastica risulta, viceversa, di grande rilievo in considerazione dell'impatto prodotto da una eccessiva polverizzazione dei punti di erogazione del servizio sul procedimento di formazione delle classi e, in particolare, sul basso numero di alunni per classe.

²⁶ Il d.P.R. 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 d.P.R. n. 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.

²⁷ Decreto interministeriale 15 marzo 1997, n. 176, decreto ministeriale 24 luglio 1998, n. 331 e decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.

²⁸ In ogni caso per il predetto anno scolastico la consistenza numerica dei punti di erogazione dei servizi scolastici non deve superare quella relativa al precedente anno scolastico 2008/2009. Per gli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le Regioni, promuovono, entro il 15 giugno 2009, la stipula di un'intesa in sede di Conferenza unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica con particolare riferimento ai punti di erogazione del servizio scolastico. Detta intesa prevede la definizione dei criteri finalizzati alla riqualificazione del sistema scolastico, al contenimento della spesa pubblica nonché ai tempi e alle modalità di realizzazione, mediante la previsione di appositi protocolli d'intesa tra le Regioni e gli Uffici scolastici regionali.

Quanto alle istituzioni scolastiche²⁹, dopo la riorganizzazione effettuata con il d.P.R. 233/1998³⁰, gli anni successivi hanno registrato solo lievi modifiche, pur essendosi nel frattempo verificati cambiamenti nella popolazione scolastica, con la conseguenza di mantenere ben 700 istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica³¹.

Un'inversione di tendenza, si registra negli ultimi anni scolastici nei quali, anche sulla base delle verifiche previste nella recente legge 169 del 2008 sulla corretta applicazione dei parametri esistenti, le Regioni hanno adottato nuovi provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica.

Nell'anno scolastico 2009/2010, a seguito dei piani di dimensionamento delle reti scolastiche adottati dalle Regioni, sono state, in particolare, sopprese 278 autonomie scolastiche. Per i successivi anni scolastici 2010/11 e 2011/12 restano da sopprimere altre 422 autonomie scolastiche per raggiungere l'obiettivo previsto dal Piano programmatico, che aveva censito 700 istituzioni scolastiche autonome con una popolazione scolastica inferiore ai minimi previsti dalla fascia in deroga (meno di 300 alunni).

ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Anno Scolastico	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
2009-10	2.227	3.872	1.195	3.158	10.452

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

Per gli anni scolastici 2008/09 e 2009/10 i dati si riferiscono alle procedure in organico di fatto.

Tale nuovo impulso continua tuttavia a riguardare esclusivamente le istituzioni scolastiche e non i punti di erogazione del servizio, il cui numero, dopo la diminuzione registrata fino all'anno scolastico 2001-2002, risulta sostanzialmente stabile, per poi crescere nuovamente nell'ultimo anno scolastico.

L'attuale dimensionamento della rete scolastica, pur avendo prodotto un indubbio risparmio sul piano amministrativo, non ha contribuito alla razionalizzazione del personale docente, non avendo la riorganizzazione inciso sul numero delle classi.

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.

²⁹ 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.

³⁰ La riorganizzazione ha determinato nell'anno scolastico 2000/2001 una diminuzione di oltre 1.900 istituzioni scolastiche.

³¹ Deve essere tuttavia sottolineato che numerose scuole, pur considerate istituzioni autonome, in realtà funzionano presso istituzioni educative (convitti nazionali ed educandi 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.