

VII Commissione - Resoconto di giovedì 16 ottobre 2008

Giovedì 16 ottobre 2008. - Presidenza del presidente Valentina APREA. - Intervengono il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Giuseppe Piza.

La seduta comincia alle 9.30.

Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico.

Atto n. 36.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Valentina APREA, presidente e relatore, ricorda che lo schema di piano programmatico è stato trasmesso dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del decreto legge n. 112 del 2008. Il comma indicato stabilisce, infatti, 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, predispone entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, al fine di conferire al sistema scolastico maggiore efficacia ed efficienza. Sottolinea quindi che la Commissione è stata autorizzata a discutere il piano in attesa del previsto parere da parte della Conferenza unificata, mentre si intende che il parere della Commissione seguirà quello della Conferenza, che dovrebbe essere pronunciato in data odierna.

Nel merito del provvedimento, ricorda che, ai sensi del comma 4, il piano costituisce il presupposto per l'emanazione di regolamenti di delegificazione, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita nuovamente la Conferenza unificata. Con i regolamenti - che possono modificare anche le disposizioni legislative vigenti - si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Evidenzia quindi che le lettere da *a)* ad *f)-ter* del comma 4 individuano i criteri ai quali ci si deve attenere nella emanazione dei regolamenti, così individuandoli: razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti; ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali; revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi; rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria, compresa la formazione dei docenti interessati ai processi di innovazione ordinamentale, che non deve comportare oneri aggiuntivi; revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente e ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi; ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali; definizione di criteri, tempi e modalità per l'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa; possibilità che lo Stato, le regioni e gli enti locali prevedano misure finalizzate a ridurre il disagio degli utenti nel caso di chiusura o accorpamento di istituti scolastici localizzati nei piccoli comuni.

Aggiunge che, all'articolo 4 del decreto-legge n. 137 del 2008, si stabilisce che nei regolamenti di cui al comma 4 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 è ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche delle scuole primarie costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali. Nei regolamenti si tiene

comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola. Sottolinea, inoltre, che all'articolo 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, è stato inserito il comma 6-*bis* che fa riferimento al citato articolo 64, che prevede che i piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche debbano essere ultimati dalle regioni e dagli enti locali competenti non oltre il 30 novembre di ogni anno. In caso di inadempienza, si dispone l'attivazione del potere di diffida ad adottare gli atti necessari entro quindici giorni dalla scadenza del termine; ove questo ultimo decorra inutilmente, è prevista la nomina di un commissario *ad acta*, con addebito alle regioni e agli enti locali delle eventuali spese. Pur nella consapevolezza dell'impatto forte che questa norma contiene, esprime la convinzione che non si possa neppure sottacere che i parametri di dimensionamento della rete scolastica, oggi interamente confermati e risalenti al decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 1998, adottato in attuazione della cosiddetta legge Bassanini I, n. 59 del 1997, relativo al conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, e al decreto-legge n. 331 del 1998, sulla consistenza delle classi e dei plessi, sono stati, tranne sporadiche eccezioni, sostanzialmente disattesi nella programmazione delle regioni; malgrado le deroghe specificamente previste per il rispetto dei particolari condizionamenti di natura geografica e socio-economica.

Ricorda inoltre che i commi 1 e 2 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 dispongono il ridimensionamento delle dotazioni organiche dei docenti, attraverso l'incremento graduale, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, del rapporto alunni/docente nel prossimo triennio scolastico - fino al raggiungimento di un punto entro l'anno scolastico 2011-2012 -, pur tenendo conto delle esigenze degli alunni diversamente abili; il ridimensionamento del personale ATA, attraverso la riduzione del 17 per cento della consistenza accertata nell'anno scolastico 2007/2008, da conseguire nel triennio 2009-2011. L'ultimo periodo del comma 2 specifica inoltre che il decremento annuo deve essere pari ad un terzo della riduzione complessiva e che restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 411 e 412, della legge finanziaria 2008, legge 24 dicembre 2007, n. 244. Per completezza di ricostruzione, evidenzia, inoltre, che i commi 5, 7 e 8 dell'articolo 64 citato prevedono le misure organizzative per l'attuazione della manovra. Il comma 5 attribuisce ai dirigenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed ai dirigenti scolastici la responsabilità per la realizzazione delle nuove disposizioni, prescrivendo in caso contrario l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge e dai contratti collettivi. Il comma 7, pur ribadendo le competenze istituzionali di controllo e verifica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la costituzione - tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - di un apposito comitato di verifica tecnico-finanziaria per il monitoraggio dell'attuazione della manovra; esso sarà composto da rappresentanti dei due Ministeri che opereranno a titolo gratuito. Il successivo comma 8 prevede che, qualora non si conseguano le prescritte economie di spesa indicate dal comma 6, si applichi la clausola di salvaguardia, introdotta dall'articolo 1, comma 621, lettera b), della legge finanziaria 2007), consistente nella riduzione lineare delle dotazioni di bilancio del Ministero - ad eccezione di quelle destinate alle competenze per il personale - fino alla concorrenza dei risparmi da realizzare. Aggiunge che il comma 6 dell'articolo in oggetto quantifica le economie di spesa discendenti dalle misure indicate; è prescritto che, ferme restando le misure di razionalizzazione e le economie disposte dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge finanziaria 2008, l'adozione delle misure di riorganizzazione del servizio scolastico determini risparmi lordi non inferiori a, per l'anno 2009, 456 milioni di euro; per l'anno 2010, per 1.650 milioni di euro; per il 2011, per 2.538 milioni di euro; a decorrere dall'anno 2012, infine, per 3.188 milioni di euro. Tali economie si sommano, pertanto, a quelle già indicate dalla legge finanziaria 2008, in particolare dall'articolo 2, comma 412, e cioè per l'anno 2008, per 535 milioni di euro; per l'anno 2009, per 897 milioni di euro; per l'anno 2010, per 1.218 milioni di euro; a decorrere dall'anno 2011, infine, per 1.432 milioni di euro. Aggiunge che il comma 9 riserva - a decorrere dal 2010 - il 30 per cento dei risparmi indicati al comma 6 all'incremento delle risorse finanziarie destinate dalla contrattazione alla valorizzazione del personale della scuola - denominazione comprendente personale docente e ATA -; si prevede a tal fine la costituzione di un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero. Precisa che le somme in questione saranno iscritte in bilancio a decorrere dall'anno successivo alla realizzazione delle economie e rese disponibili con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto

con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle stesse.

Ricorda, inoltre, che lo schema di piano programmatico si articola in una premessa, nella indicazione dei criteri di predisposizione e in tre macroaree di intervento: revisione degli ordinamenti scolastici; riorganizzazione della rete scolastica, compresi i centri di istruzione per gli adulti; razionale utilizzo delle risorse umane nelle scuole. Un apposito paragrafo è dedicato alla accelerazione delle procedure. Ricorda che il piano è corredato dal Quadro degli interventi e dalla relazione tecnico-finanziaria, mentre, come già ricordato, non è corredato dal prescritto parere della Conferenza unificata. Peraltro, in relazione all'urgenza segnalata dal Ministro dell'istruzione, università e ricerca, la Presidenza della Camera ha disposto l'assegnazione dell'atto alle Commissioni competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, richiamando tuttavia l'esigenza di attendere l'intervento della Conferenza unificata per l'espressione del parere parlamentare. Sottolinea che lo schema di piano programmatico si apre con una premessa nella quale sono riepilogate le ragioni che sono alla base dell'intervento, nonché i risultati attesi dal medesimo. In particolare, rilevato che l'obiettivo non è tanto quello di aggiungere all'esistente altre soluzioni innovative, ma di razionalizzare e semplificare l'esistente, si esplicita che il piano individua 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. Viene evidenziato che ai fini suddetti sono stati tenuti in debita evidenza gli elementi di successo degli apprendimenti evidenziati nel «Quaderno bianco sulla scuola» elaborato nel 2007 d'intesa fra il Ministero dell'istruzione e quello dell'economia» - percorsi formativi caratterizzati dalla chiarezza, essenzialità dei contenuti dei curricoli e dei piani di studio, autonomia didattica e di ricerca delle scuole, sistema di monitoraggio e valutazione degli studenti che assicuri omogeneità degli esiti nelle diverse zone del paese, forme integrative della retribuzione di base del docente legate al merito - e che i provvedimenti che si intende adottare si pongono in una linea di continuità con gli interventi previsti dalle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008, inclusi quelli relativi all'obbligo di istruzione, nonché con quelli relativi al ripristino dei percorsi di istruzione secondaria superiore effettuati negli istituti tecnici e professionali. Sono quindi indicati i criteri di predisposizione e attuazione del piano, per i quali viene sottolineata, anzitutto, l'importanza della collaborazione fra i due Ministeri sopra indicati, le regioni e le autonomie locali, secondo quanto stabilito dall'articolo 64 del decreto legge n. 112 del 2008. In questo senso, evidenzia che i criteri e i principi guida vengono individuati in: dimensione territoriale come ambito di riferimento sia per l'esercizio delle competenze come previsto dalla Costituzione - e, al riguardo, è presente uno specifico riferimento alle attribuzioni delle regioni in ordine alla allocazione delle risorse umane disponibili -, sia per la definizione dell'offerta formativa e della rete territoriale di scuole, sia per la gestione del servizio scolastico, esplicitando che la considerazione della dimensione territoriale avviene nel rispetto delle norme generali sulle prestazioni e secondo criteri che assicurino uno sviluppo coerente e omogeneo del sistema scolastico sul territorio nazionale; trasparenza delle scelte, attraverso l'individuazione di parametri oggettivi che consentano di valutare il percorso di riqualificazione della spesa e di progressivo riequilibrio territoriale nell'utilizzo delle risorse; integrazione delle risorse dello Stato, delle regioni e degli enti locali; ottimale dimensionamento delle scuole e previsione di una rete di punti di erogazione del servizio che sia realmente rispondente ai bisogni degli utenti che risiedono in aree disagiate; sostenibilità per gli studenti del carico orario e della dimensione quantitativa dei piani di studio; superamento della frammentazione e proliferazione degli indirizzi di studio.

Evidenzia quindi che da un punto di vista metodologico, gli interventi proposti sono organizzati in tre macro aree, riconducibili alle fattispecie previste dall'articolo 64: revisione degli ordinamenti scolastici; riorganizzazione della rete scolastica, compresi i centri territoriali per l'educazione degli adulti e i corsi serali; razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola. Ricorda che la parte introduttiva del piano programmatico si conclude esplicitando la necessità di raggiungere gli obiettivi del contenimento, della razionalizzazione e della migliore qualificazione dei servizi scolastici entro tempi utili per la gestione di tutte le operazioni concernenti l'anno scolastico 2009/2010. A tal fine, in un apposito capitolo dedicato alla accelerazione delle procedure, si specifica che i regolamenti disciplineranno la revisione dei

curricoli del primo e del secondo ciclo e conterranno le indicazioni per l'adozione, entro il prossimo mese di dicembre, dei criteri per l'innalzamento del rapporto alunni/docenti, e delle prime misure per il dimensionamento della rete scolastica, da realizzare d'intesa con le regioni. Ricorda, in proposito, il sopraggiunto intervento del già illustrato articolo 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, all'esame del Senato, cui rinvia. Sintetizza successivamente i contenuti proposti nelle tre macroaree sopra citate - procedendo, ove ritenuto opportuno, ad accorpamenti espositivi - rinviando alla situazione normativa vigente. A tale macroarea appaiono riconducibili i criteri di cui ai punti *a), b), d), f)*, del comma 4 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, nonché all'articolo 4 del decreto legge n. 137 del 2008. In linea generale, il piano, per gli interventi di cui si dà conto in tale area, esplicita l'avvio del processo di innovazione fin dall'anno scolastico 2009-2010. Con specifico riferimento alla reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico, esplicita che la stessa avverrà dal 1° settembre 2009. Tale obiettivo sarà conseguito mediante l'adozione di uno o più dei regolamenti di cui al comma 4 sopra citato, nonché attraverso appositi decreti ministeriali.

Per quanto concerne i piani di studio della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, si prevede l'armonizzazione delle Indicazioni nazionali di cui agli allegati A, B e C del decreto legislativo n. 59 del 2004 con le indicazioni per il *curriculum* proposte con la direttiva ministeriale n. 68 del 2007. Per quanto concerne, inoltre, gli orari, nella scuola dell'infanzia si prevede che l'orario obbligatorio delle attività educative si svolge anche solo nella fascia antimeridiana, impiegando un solo docente per sezione. Le economie di ore e di posti che si creeranno in tal modo potranno consentire l'attivazione di nuove sezioni e, quindi, una estensione del servizio.

Ricorda quindi che particolari misure sono previste per i bambini di età inferiore ai 3 anni. In primo luogo, si prevede che nei territori montani, delle piccole isole e dei piccoli comuni che non hanno strutture educative per la prima infanzia, sia possibile, ad integrazione delle sezioni della scuola dell'infanzia che non raggiungono il numero minimo di bambini, l'iscrizione di bambini di età compresa fra i due e i tre anni. L'inserimento deve avvenire sulla base di progetti integrati, ispirati all'esperienza delle cosiddette «sezioni primavera», rispettando il limite massimo di bambini. Si preannuncia, inoltre, la volontà di reintrodurre, nei limiti delle disponibilità finanziarie esistenti e con apposito atto normativo, l'istituto dell'anticipo nell'iscrizione alla scuola dell'infanzia. Si esplicita, altresì, la volontà di proseguire con l'esperienza delle cosiddette «sezioni primavera».

Ricorda che per la scuola primaria, si stabilisce, anzitutto, che dovrà essere privilegiata la costituzione di classi affidate ad un unico docente e funzionanti con un orario di 24 ore settimanali, di cui all'articolo 4 del decreto legge n. 137 del 2008. Resta, comunque, aperta la possibilità di una più ampia articolazione del tempo scuola, in rapporto alla domanda delle famiglie e alla dotazione organica assegnata alle scuole. Il piano ricapitola, a tal proposito, le opzioni possibili: tempo scuola di 27 ore settimanali, con esclusione delle attività opzionali facoltative; tempo scuola di 30 ore settimanali, comprensive dell'orario opzionale facoltativo e con l'introduzione del maestro prevalente - per questo ultimo, si precisa che si deve rimanere nei limiti dell'organico assegnato, integrabile con le risorse disponibili presso le scuole; tempo scuola fino a 40 ore settimanali, comprensive della mensa. Aggiunge che un apposito passaggio è dedicato all'insegnamento della lingua inglese, che si prevede sia affidato ad un insegnante di classe opportunamente specializzato. Si dovrà pertanto prevedere un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore, utilizzando come formatori docenti specializzati e docenti di lingua della scuola secondaria di primo grado. Precisa che la relazione tecnica specifica al riguardo che a tal fine si utilizzeranno parzialmente gli stanziamenti già iscritti in bilancio per la formazione dei docenti. I docenti così formati saranno impiegati già dall'anno scolastico 2009-2010 nelle prime due classi della scuola primaria e saranno assistiti da periodici interventi di formazione. Si prevede, peraltro, che in via transitoria si possa prevedere la presenza, in ogni scuola, di un nucleo di docenti specializzati che svolga funzioni di affiancamento, nonché, negli istituti comprensivi, di docenti di lingua inglese. 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 alle classi.

Rileva quindi che per quanto concerne la scuola secondaria di primo grado, si prevede che l'orario obbligatorio delle lezioni sia ridotto da 32 a 29 ore settimanali, facendo salve le situazioni ordinamentali relative alle classi ad indirizzo musicale, e a 36 ore settimanali nel caso di classi a tempo prolungato, di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 59 del 2004. Per queste ultime si prevede, però, la riconduzione all'orario normale qualora non dispongano di servizi e strutture per lo svolgimento obbligatorio di attività durante il pomeriggio per almeno 3 giorni a settimana, ovvero non sia previsto il funzionamento di un corso intero a tempo prolungato. Ricorda che per l'ordine di scuola indicato si prevede, inoltre, che entro il mese di dicembre - si presume 2008 - siano determinate le classi di abilitazione e la conseguente composizione delle cattedre, superando l'attuale frammentazione degli insegnamenti a favore di quelli di base e di tre aggregazioni: insegnamenti umanistico letterari, scientifico tecnologici e linguistici. Per quanto concerne i piani di studio relativi al sistema dei licei di cui al già citato decreto legislativo n. 226 del 2005, come modificato dal decreto legge n. 7 del 2007, se ne prevede un riesame finalizzato a razionalizzarne l'impianto in termini di massima semplificazione. Anche i piani di studio relativi agli istituti tecnici e professionali saranno razionalizzati e semplificati. In particolare, per entrambi si prevede la definizione di un numero contenuto di indirizzi: con specifico riferimento all'istruzione professionale, si prevede anche che gli indirizzi aventi una sostanziale corrispondenza con quelli dell'istruzione tecnica confluiscono in questa ultima. Si provvederà, inoltre, alla elaborazione delle linee guida di cui all'articolo 13, comma 1 *quinquies*, del decreto-legge n. 7 del 2007, per realizzare organici raccordi tra i percorsi degli istituti tecnico-professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale di competenza delle regioni. Si prevede, infine, la riduzione di almeno il 30 per cento delle compresenze del docente tecnico-pratico con il titolare della cattedra, e la revisione delle relative funzioni e di quelle dell'assistente tecnico, al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'attività didattica e in laboratorio. Per quanto concerne gli orari, per i licei classico, linguistico, scientifico e delle scienze umane, l'orario settimanale obbligatorio massimo sarà di 30 ore; per i licei artistici e i licei musicali e coreutici, l'orario settimanale obbligatorio sarà di 32 ore; per gli Istituti tecnici e professionali, si prevede che l'orario settimanale non sia superiore a 32 ore settimanali, comprensive delle ore di laboratorio. Rileva quindi che gli indirizzi degli istituti professionali potranno confluire, ove sostanzialmente corrispondenti, in quelli degli istituti tecnici; la relativa modifica si avvierà progressivamente a partire dall'anno scolastico 2009-2010 e, pertanto, da tale anno non saranno attivate nelle prime classi le sperimentazioni attualmente in atto. Si riserva quindi di presentare una proposta di parere nel prosieguo dell'esame.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.