

Ministero della Pubblica Istruzione

Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Affari Internazionali

Ai Direttori Generali
Ai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali
e, p.c. All'INVALSI
All'Agenzia per la Scuola (ex INDIRE)

Nota prot. n. AAOODGAI 5567 del 11 dicembre 2007

Oggetto: *Programmazione dei Fondi Strutturali Europei e del Fondo Aree Sottoutilizzate. 2007/2013.*

Dal Consiglio Europeo di Lisbona ad oggi è sempre più diffusa la consapevolezza che il capitale umano è una risorsa strategica per la crescita complessiva dell'Europa e che l'istruzione e la formazione costituiscono un fattore fondamentale, sia ai fini dello sviluppo economico che della coesione sociale.

In tale quadro assumono particolare rilievo gli strumenti finanziari gestiti dalla Commissione (Fondo sociale Europeo e Fondo europeo di sviluppo regionale) per realizzare la coesione economica e sociale di tutte le regioni dell'Unione e ridurre il divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

Il *Quadro Strategico Nazionale* per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 individua nel rafforzamento delle politiche per l'istruzione e la formazione uno degli elementi chiave per lo sviluppo del capitale umano e, conseguentemente, per la crescita economica e sociale dell'Unione Europea. Coerentemente con la suddetta priorità i Programmi Operativi 2007-2013 a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione considerano strategico il miglioramento della qualità del sistema di istruzione e formazione, inteso sia in termini di partecipazione e di competenze acquisite che in termini di qualificazione delle strutture scolastiche.

La programmazione 2007-2013 pone, dunque, all'interno di una politica complessiva di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'obiettivo prioritario di innalzare i livelli di apprendimento e delle competenze chiave, assicurare l'equità di accesso e nel contempo le eccellenze, ridurre il fenomeno della dispersione scolastica.

Tali obiettivi assumono una particolare rilevanza nelle aree dell'Obiettivo Convergenza, ossia in quelle Regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nelle quali le condizioni di debolezza del contesto sono più accentuate e più difficilmente raggiungibili gli obiettivi di equità e coesione definiti a livello nazionale e comunitario.

Gli obiettivi da raggiungere

Rispetto a precedenti interventi delle politiche di sviluppo a favore della scuola, il Programma Nazionale sull'Istruzione 2007-2013, affidato al Ministero della Pubblica Istruzione, è più ambizioso e, in ragione della sua dimensione finanziaria, è più chiaramente orientato al raggiungimento di risultati in merito a:

1. il conseguimento di più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento da realizzare rafforzando e integrando le politiche nazionali con interventi a favore dell'*incremento delle competenze degli studenti e della qualità della formazione dei docenti*;

2. la *riduzione della dispersione scolastica*, la maggiore *attrattività* della scuola, il suo ruolo come motore per *l'inclusione sociale*, per il contrasto all'illegalità, e per la sua capacità di integrarsi con il territorio;
3. la messa a punto di strumenti a sostegno degli obiettivi precedenti e del miglioramento a regime della *qualità del servizio scolastico* e di istruzione in generale (valutazione, certificazione, etc.).

Per alcuni di questi obiettivi – che contribuiscono direttamente al percorso di avvicinamento dei traguardi su Istruzione e Formazione condivisi in sede europea nell'ambito della Strategia di Lisbona - si è ritenuto opportuno fissare degli indicatori con *target* vincolanti, allo scopo di dare centralità al raggiungimento di risultati visibili e misurabili:

- il numero dei diplomati di scuola secondaria superiore (nelle classi ad età 18-24 anni);
- le competenze degli studenti quindicenni.

La valutazione e la verifica dei risultati

In tale senso, è già stato ricordato, assumeranno uno specifico rilievo, i processi di valutazione volti a misurare i risultati correlati con gli indicatori dei programmi, in particolare per verificare l'impatto sulla qualità della scuola e sugli esiti delle competenze degli studenti e sulla regolarità del percorso di ciascun allievo.

Avuto riguardo a quest'ultimo aspetto, si farà riferimento, nell'immediato, alle modalità di verifica previste per il progetto PISA/OCSE, nonché agli indicatori correlati al processo di Lisbona relativi sia alla diminuzione degli abbandoni scolastici precoci, sia al livello delle competenze degli studenti. In merito, sarà coinvolto l'INVALSI, con un programma pluriennale di interventi volti essenzialmente alla valutazione degli esiti delle azioni finanziate con specifico riguardo alla verifica dell'innalzamento delle competenze di base degli studenti.

Il *ruolo della valutazione*, già evidenziato nei Programmi e nelle Circolari fin qui emanate da questo Ministero, è pertanto *essenziale per il monitoraggio in itinere* e la verifica dei risultati. I processi di monitoraggio e valutazione accompagnano la programmazione già dal primo avvio previsto per il corrente anno scolastico come già evidenziato nella circolare del Capo Dipartimento per l'Istruzione del 17 maggio 2007.

Per la valutazione si segnala che la nuova programmazione si fonda su un approccio integrato che si sviluppa su livelli diversi strettamente interconnessi:

1. *La valutazione degli interventi raccordata con quella del sistema nazionale di valutazione*, affinché sia verificabile l'impatto delle iniziative in termini di qualità del servizio e dei risultati all'interno delle singole scuole finanziate;
2. L'avvio di un processi di *autovalutazione da parte delle scuole* che permette lo sviluppo della capacità diagnostico-conoscitiva;
3. La verifica dei risultati delle iniziative in relazione alle *competenze chiave degli studenti*;
4. Un piano di verifiche presso le istituzioni scolastiche utilizzando team di valutatori interni ed esterni;
5. L'analisi e la disseminazione delle *buone prassi*;
6. La costituzione di un *valutatore indipendente*, così come previsto dai regolamenti comunitari, tramite gara europea, con il compito di verificare la coerenza tra strategia e realizzazione e di sorvegliare i processi messi in atto.

Si segnala inoltre che saranno *rafforzati i controlli sugli aspetti amministrativo-contabili* già previsti dai regolamenti comunitari che, com'è noto, sono ripartiti in controllo di primo livello (a carico dell'Autorità di gestione anche con l'ausilio di ispettori tecnici) e di secondo livello (a carico dei revisori dei conti).

Per quanto riguarda il controllo a carico dell' Autorità di gestione verrà definito, d'intesa con i due Dipartimenti, anche un *Piano nazionale ispettivo per verifiche in loco*.

Parimenti, sarà ulteriormente potenziato il *controllo effettuato dai revisori dei conti* sulle singole scuole sulla base di disposizioni specifiche a cura della Direzione Generale per la Politica finanziaria e bilancio.

Il monitoraggio degli interventi

E' stato messo a punto un appropriato sistema di monitoraggio al fine di garantire la qualità dell'attuazione dei Programmi operativi tenendo conto di quanto disposto dai Regolamenti Comunitari, e per consentirne la sorveglianza. In particolare, tale sistema, definito in collaborazione con il servizio informativo del Ministero e con l'Agenzia per la Scuola, deve garantire la trasparenza e la funzionalità delle procedure e dei sistemi di raccolta delle informazioni e dei dati relativi all'attuazione dei programmi operativi secondo le necessità di una sana e corretta gestione e tenendo conto delle esigenze informative legate alle funzioni proprie del processo di sorveglianza del programma definito dai regolamenti comunitari.

Il sistema in ogni caso, prevede: la corretta e puntuale identificazione dei progetti del programma operativo; un esauriente corredo informativo, per le varie classi di dati (finanziario, fisico, e procedurale) secondo i sistemi di classificazione previsti nei regolamenti comunitari e gli standard definiti nel Quadro Strategico Nazionale ed, infine, la verifica della qualità e della esaustività dei dati ai differenti livelli di dettaglio.

Altri aspetti caratterizzanti la programmazione

Più in generale si deve evidenziare che la programmazione 2007/2013 costituisce un *sostegno ed un'integrazione all'attuazione delle politiche nazionali*: infatti, l'azione aggiuntiva dei Programmi, si colloca all'interno del quadro di interventi innovativi previsti dalla politica ordinaria tra i quali:

l'estensione dell'obbligo scolastico a 16 anni; le indicazioni nazionali relative ai livelli di apprendimento nel primo ciclo di istruzione e, per l'espletamento dell'obbligo di istruzione; il rafforzamento del ruolo e delle strutture dei centri per la formazione permanente; l'avvio del sistema nazionale di valutazione; l'intervento qualificato e interistituzionale nel campo dell'edilizia scolastica, gli investimenti nelle tecnologie didattiche, la formazione dei docenti, e, infine, il miglioramento del sistema di governo della scuola.

In secondo luogo gli Obiettivi definiti dal Q.S.N. saranno realizzati attraverso la *confluenza di risorse comunitarie e nazionali* con i piani di intervento relativi ai tre Fondi che saranno utilizzati, FESR, FSE e FAS (Fondo aree sottoutilizzate).

Infine, un ulteriore valore aggiunto è costituito dalla *complementarietà degli interventi dei programmi nazionali con i programmi regionali* basata su una costante attività di concertazione.

Altri elementi innovativi connotano la programmazione 2007/2013:

- *Tutte le scuole sono chiamate a partecipare al processo, nessuna esclusa.* In particolare verranno sollecitate, chiamate a partecipare e assistite le scuole che nella precedente programmazione non hanno mai usufruito dei Fondi europei.
- *Tutte le scuole delle regioni interessate presenteranno un "Piano integrato unitario", a finanziamento europeo, deliberato dal collegio dei docenti e assunto come parte integrante del piano dell'offerta formativa della scuola stessa.*
- *La valutazione diviene parte integrante della nuova programmazione per verificare i progressi realizzati rispetto agli obiettivi prefigurati.*
- *Le scuole partecipanti devono preventivamente inserirsi nel sistema nazionale di valutazione.*

- *Il programma parte da una diagnosi delle scuole* in coerenza con gli indirizzi nazionali, in particolare per quanto riguarda il livello di competenza degli studenti.

L'organizzazione

Per utilizzare al meglio le opportunità offerte e per fare in modo che la programmazione possa effettivamente conseguire i risultati attesi in ordine al miglioramento della qualità del servizio, è necessario che tutte le strutture dell'Amministrazione siano mobilitate per il raggiungimento degli obiettivi definiti.

Il ruolo dell'Amministrazione Centrale

I programmi operativi già delineano l'organizzazione necessaria ed essenziale sia per corrispondere alle caratteristiche operative richieste dai Regolamenti Europei in materia, sia per corrispondere ai livelli di efficienza ed efficacia richiesti.

Le strutture preposte a livello centrale, in ottemperanza ai Regolamenti europei, sono le seguenti:

- l'Autorità di Gestione - Direzione Generale per gli Affari Internazionali - Ufficio V;
- l'Autorità di certificazione - Direzione Generale per gli Affari Internazionali - Ufficio I;
- l'Autorità di Audit - Direzione Generale per la Politica Finanziaria e per il Bilancio.

Per ciascuna di esse le funzioni sono stabilite analiticamente nei Regolamenti e rispondono alle caratteristiche di indipendenza in essi previste.

E' peraltro necessario richiamare l'attenzione sul fatto che l'Amministrazione nelle sue articolazioni centrali e periferiche, deve costituire quell'architettura di sistema capace di accompagnare il processo di crescita delle istituzioni scolastiche nell'ambito della programmazione attraverso interventi attuativi coerenti e integrati all'interno di una rete interistituzionale che possa determinare un miglioramento qualitativo dell'offerta formativa delle scuole.

Per quanto riguarda le Direzioni Centrali, il loro coinvolgimento è essenziale per l'integrazione delle politiche e gli orientamenti di carattere generale. In proposito è stato già avviato un lavoro di collaborazione interdipartimentale ed interdirezionale per formulare proposte e linee di azione nei diversi settori di intervento.

Il ruolo e le funzioni degli Uffici Scolastici Regionali

Parimenti fondamentale è il ruolo degli Uffici Scolastici Regionali che possono contribuire in maniera significativa all'attuazione del Programma, proseguendo ed ampliando l'impegno già profuso con la precedente programmazione ed operando in un'ottica di cooperazione interistituzionale.

In particolare gli Uffici scolastici regionali sono direttamente coinvolti nelle sottoindicate aree di intervento:

- *azione di sensibilizzazione e promozione* per incentivare la partecipazione di tutte le scuole del territorio di riferimento;
- *azione di sostegno* per la preparazione dei piani di intervento;
- *azione di valutazione delle proposte* delle istituzioni scolastiche nei casi di azioni decentrate;
- *azione di concertazione e integrazione*, d'intesa con la Direzione Generale per gli Affari Internazionali, con i molteplici attori coinvolti nel territorio a partire in via prioritaria dalle Regioni e dalle Autonomie locali;

- *l'azione di controllo delle irregolarità e di recupero di eventuali fondi irregolarmente spesi in violazione dei regolamenti europei.*

Nell'evidenziare le responsabilità a carico dei Direttori degli Uffici scolastici regionali si richiama l'attenzione delle SS.LL. sul rilievo degli interventi previsti dai *nuovi programmi* che, in linea con le priorità nazionali, si configurano *come parte integrante del piano dell'offerta formativa* come già sottolineato con precedente nota del 17.5.07 del Capo Dipartimento per l'Istruzione.

Sulla base dell'insieme delle considerazioni esposte gli Uffici Scolastici Regionali devono costituire *specifici nuclei di non meno di quattro/cinque unità di personale con funzioni di supporto all'attuazione, valutazione e verifica delle attività previste nell'ambito dei Programmi allo scopo di garantire l'efficacia delle attività didattiche programmate, nonché individuare i referenti che dovranno operare per il controllo della corretta gestione finanziaria, le irregolarità ed i recuperi.*

Per quanto riguarda i nuclei di supporto e valutazione si potrà fare riferimento al personale comandato per l'attuazione dell'autonomia scolastica, anche con procedure di selezione specifiche, al fine di disporre di personale adeguato alla valutazione e verifica dell'efficacia dell'azione didattica. Potranno, inoltre, essere utilizzate anche le *risorse disponibili presso gli ex IRRE* che dovranno svolgere, d'intesa con gli Uffici Scolastici Regionali, una funzione di supporto alla progettazione delle scuole.

I predetti Nuclei potranno essere integrati sulla base di successive indicazioni da personale esperto, anche esterno, designato a livello nazionale, proveniente da altre Regioni e dotato di specifiche competenze professionali. Il personale, chiamato a far parte dei Nuclei, sarà formato, anche con l'ausilio dell'INVALSI per assicurare adeguato supporto alla progettazione delle scuole e garantirne la qualità e l'efficacia.

Tali determinazioni dovranno essere *comunicate alla Direzione per gli Affari Internazionali, quale autorità di gestione dei fondi strutturali europei*, entro il 15 dicembre 2007, affinché si possa creare quella rete di collaborazione che costituisce un elemento di qualità nella governance del sistema.

Si rammenta che, secondo le recenti disposizioni normative, gli Uffici Scolastici Provinciali sono chiamati ad espletare nuovi compiti a supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, in relazione ai quali è possibile individuare, da parte dei Direttori degli Uffici Scolastici Regionali, gli ambiti di collaborazione più idonei a creare sinergie efficaci e funzionali per le scuole e per l'Amministrazione.

Si possono, pertanto, delineare specifici spazi di intervento, nell'ambito dei quali gli Uffici Scolastici Provinciali possono fornire il giusto contributo per coniugare le indicazioni e i vincoli stabiliti dai Programmi Operativi Nazionali con le necessità delle scuole che decidono di beneficiare delle opportunità offerte dai Fondi Strutturali Europei.

In particolare la recente nota di indirizzo del 7/9/2006, attribuisce a questi Uffici una funzione di monitoraggio e controllo delle attività finanziate con i fondi strutturali. In questo ambito è affidato agli Uffici Scolastici Provinciali il controllo di "primo livello" con il coordinamento degli Uffici Scolastici Regionali ed in collaborazione con l'Autorità di gestione che risponde direttamente alla Commissione Europea per tale specifico controllo. Anche in questo caso è necessario che vengano individuati i referenti del controllo e che vengano comunicati i nominativi alla Direzione per gli Affari internazionali.

Si sottolinea, infine, oltre al ruolo dell'INVALSI nelle richiamate funzioni di valutazione, quello dell'Agenzia per la scuola (ex INDIRE) per le attività di supporto, di documentazione e raccolta dei dati, nonché per quelle di formazione.

Il Ministro: Fioroni