

*Il 27 novembre 2008 la 7a Commissione della Camera esprime parere favorevole con condizioni ed osservazioni al Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico*

Come è noto, il decreto legge 112/2008 (convertito, con alcune modifiche, in legge 133/2008) per essere attuato richiede l'elaborazione di un piano programmatico contenente i criteri e gli indirizzi per la formulazione di specifici Regolamenti che andranno a definire il nuovo quadro ordinamentale per ciascuna delle materie richiamate dall'art. 64 della legge 133 cit. La bozza di piano (pubblicata sul monografico "La scuola che avremo" di "Notizie della scuola" n. 4 del 16-31 ottobre 2008, con un ampio corredo di commenti) è stata depositata in parlamento il 23 settembre 2008 (Atto Camera dei Deputati n. 36), unitamente ad un sintetico allegato tecnico-contabile che prefigura soluzioni organizzative, che in parte sono state riprese ed ampliate nel "parere" di maggioranza della 7<sup>a</sup> Commissione. Ora si attende l'emanazione dei Regolamenti, per dare compiuta attuazione alla delega contenuta nella legge 133 cit. Il processo di elaborazione dei Regolamenti prevede il parere (non vincolante) della Conferenza unificata Stato-Regioni. Considerati i tempi tecnici per la loro formalizzazione e registrazione, si può fin da ora mettere in conto un periodo di transizione in cui importanti decisioni sulla vita della scuola (ad es.: in materia di iscrizioni degli alunni) dovranno essere adottate sulla base di schemi di provvedimento. Di questa preoccupazione c'è traccia nel parere, là ove si sottolinea l'esigenza di tempi adeguati per l'informazione ai genitori ed agli utenti della scuola sulle innovazioni legislative.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

*La VII Commissione, cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati, esaminato il Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico (n. 36), che reca misure fondamentali al fine di ridefinire una revisione degli ordinamenti scolastici, una riorganizzazione della rete scolastica, ivi compresi i centri territoriali per gli adulti e i corsi serali, nonché un razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole;*

Il piano programmatico è scandito in tre grandi ambiti: a) riforma dell'organizzazione scolastica (oltre ai tempi di funzionamento, anche la revisione dei curricoli), b) ristrutturazione della rete scolastica (nel duplice aspetto del dimensionamento degli istituti autonomi e delle soglie per la permanenza delle piccole scuole), c) migliore utilizzazione del personale – docente e non docente – della scuola. In calce al Piano è riassunto il quadro degli esuberanti che si verrebbero a determinare in applicazione dello stesso: si tratta di 87.400 docenti e 44.500 operatori ATA.

*tenuto conto di quanto evidenziato dal rappresentante del Governo nella seduta del 6 novembre 2008 nel corso della quale sono state evidenziate rilevanti considerazioni integrative relative al Piano programmatico in esame; acquisiti, altresì, i contributi offerti nel corso delle audizioni in-*

*formali del 21 e del 23 ottobre 2008, da parte di rappresentanti di organizzazioni sindacali, di associazioni dei genitori, di associazioni di dirigenti ed insegnanti, di insegnanti precari, di associazioni di studenti; nonché delle osservazioni emerse nel corso dell'audizione informale del 28 ottobre 2008, di rappresentanti del Comitato di lavoro nazionale per l'apprendimento pratico della musica, e del 4 novembre 2008, di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di UPI (Unione delle Province d'Italia) e ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani);*

I diversi passaggi parlamentari che si sono resi necessari per la conversione in legge del D.L. 112/2008 (come del successivo D.L. 137/2008) hanno comportato un fitto intreccio di audizioni di rappresentanze istituzionali ed associative. Molte di queste hanno lasciato traccia in apposite memorie. Va anche ricordato l'acceso dibattito che si è sviluppato nell'ambito dei "movimenti" di studenti, genitori e insegnanti, come pure l'intensa fioritura di articoli, commenti, editoriali sulla scuola che in questi mesi sono apparsi sui più importanti quotidiani nazionali.

*preso atto dell'espressione del parere della Conferenza unificata Stato regioni e autonomie locali del 13 novembre 2008;*

Tra i pareri più significativi richiesti per la piena operatività del piano programmatico è senza dubbio quello della Conferenza unificata, l'organismo politico in cui sono rappresentati Stato, Regioni ed autonomie locali, che sta assumendo un ruolo sempre più strategico nell'equilibrio dei poteri costituzionali delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione (2001), anche in materia di politica scolastica. E' anche evidente che il diverso orientamento politico che al momento prevale nelle regioni (riferibile in maggioranza al centro-sinistra) crea una inedita dialettica politica tra scelte del governo centrale e necessità di una qualche forma di condivisione con le Regioni, soprattutto nelle materie in cui è prevista una loro primaria competenza (ad esempio, in merito al dimensionamento ed alla configurazione della rete scolastica oppure all'integrazione dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale). Il parere espresso dalla Conferenza unificata il 13 novembre 2008 è, dunque, negativo a maggioranza e chiede al Governo sostanziose modifiche di alcuni aspetti del piano programmatico, soprattutto ove si riduce il tempo dell'offerta formativa, o il quadro delle risorse finanziarie disponibili, comunque in tutti i settori dove un contenimento dell'intervento finanziario dello Stato sembra prefigurare oneri aggiuntivi per il sistema delle autonomie locali.

*considerato che, per la revisione degli ordinamenti scolastici sono stati approvati, nelle legislature XIV e XV, il decreto legislativo 19 febbraio 2004 n. 59, per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo e il decreto legislativo 17 ottobre 2005 n. 226, relativo al secondo ciclo di istruzione e di istruzione e formazione professionale, modificato per la parte relativa all'istruzione tecnico-professionale dalla legge 2 aprile 2007, n. 40;*

Il richiamo ai decreti attuativi della c.d. riforma "Moratti" sembra indicare una precisa linea di continuità con quanto elaborato nella precedente legislatura governata dal centro-destra, anche se è da sottolineare il pieno recupero della legge 40/2007 voluta dal centro-sinistra per ricondurre alla gestione statale il canale dell'istruzione tecnica e professionale, meglio, per ridare specifica identità e vocazione all'istruzione tecnica che nella riforma Moratti era stata -in parte- orientata verso il piano "nobile" del sistema dei licei.

*rilevato che i parametri per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998 n. 233 e le disposizioni per l'istituzione, la soppressione o l'aggregazione delle scuole, previsti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 risultano tuttora vigenti e non omogeneamente applicati;*

L'inciso sembra prospettare la riconferma degli attuali criteri che soprassedono alle operazioni di dimensionamento (con un range contenuto tra 500 e 900 allievi), con deroga a 300 alunni per le istituzioni scolastiche collocate nelle zone di montagna. Si sottolinea, tuttavia che in molte realtà tali parametri non sono stati rispettati (tanto è vero che 695 istituzioni scolastiche risultano trovarsi al di sotto della fascia dei 300 alunni, mentre altre 976 non presentano condizioni adeguate per la loro legittimazione ed ulteriori 1.671 sarebbero in posizione di dubbia regolarità dei requisiti)<sup>1</sup>. Dunque, le azioni di razionalizzazione riguarderanno in primo luogo il rispetto dei criteri a suo tempo fissati dal legislatore (D.lgs 112/1998 e Dpr 233/1998).

*evidenziata la necessità di coniugare la riqualificazione della spesa pubblica, con la qualità dell'offerta formativa, come già rilevato nel corso della XV legislatura nel Quaderno bianco sulla scuola, del settembre 2007, e dai conseguenti provvedimenti di bilancio adottati nella medesima legislatura;*

Il richiamo al "Quaderno bianco sulla scuola" è diventato un passaggio obbligato per ogni proposta di politica scolastica. Il fatto che sia stato elaborato dal governo di centro-sinistra, ma ispirato dai tecnici del Ministero dell'Economia e della Banca d'Italia, lo rende un oggetto politicamente appetibile anche dal governo di centro-destra, anche perché sembra dar ragione a politiche di razionalizzazione della spesa pubblica dell'istruzione, o quanto meno di una migliore allocazione delle risorse (non solo per espandere l'offerta, ma per investire sul merito, sulla professionalità, sulle dotazioni strutturali). Insomma, la cura dimagrante proposta per la nostra scuola dal "Quaderno bianco" per la scuola italiana sembra riflettere un pensiero diffuso nel ceto politico del nostro Paese, e quanto meno negli opinionisti che fanno "audience". Si pensi alla proposta provocatoria di Galli della Loggia, contenuta nell'articolo "Una scuola per l'Italia", pubblicato sul Corriere della Sera del 21 agosto 2008, per una radicale "essenzializzazione" dei curricula scolastici, attraverso la riduzione di tempi, discipline, materie, insegnanti, per riscoprire la centralità della lingua italiana (l'identità e le radici) e della matematica (i linguaggi universali della modernità).

<sup>1</sup> Da "Risparmi qualità. La sfida della scuola italiana", Dossier di Tuttoscuola, settembre 2008.

*tenuto conto che all'interno della revisione dei piani di studio appare necessario valorizzare l'autonomia didattica delle scuole, secondo le disposizioni del DPR 8 marzo 1999, n. 275; con riferimento alla scuola dell'infanzia, occorre perseguire l'obiettivo della generalizzazione del servizio esteso anche ai bambini in età compresa tra i due e i due anni e sei mesi; in relazione alla scuola primaria del primo ciclo, la previsione dell'attivazione di classi funzionanti a 24 ore settimanali introdotte con la legge 30 ottobre 2008, n. 169 di conversione del decreto-legge 10 settembre 2008, n. 137, va integrata con gli ulteriori modelli organizzativi vigenti e sempre in ragione della domanda delle famiglie; riguardo alla scuola secondaria di primo grado, gli interventi di modifica oraria devono tendere a verificare l'effettiva necessità di prolungare il tempo scuola;*

Dopo un generico richiamo all'autonomia della scuola (che stride un po' con le minute prescrizioni in materia di organizzazione didattica contenute nei provvedimenti dell'esecutivo) il parere si sofferma su alcuni criteri guida che dovrebbero ispirare la revisione degli ordinamenti della scuola di base. Per la scuola dell'infanzia viene suggerita la generalizzazione del servizio (ma già oggi è al 97% di copertura della popolazione infantile) fino ad aprirsi ai bambini di 2 anni. Qui occorre ricordare che per questa fascia di età (dai 2 ai 3 anni) nella legge finanziaria per il 2007 era stata avviata la sperimentazione di un modello ad hoc (le c.d. "sezioni primavera"), come struttura relativamente autonoma dalla scuola dell'infanzia e da interpretare come "sezione ponte" tra nido e materna. Sembra ora che si voglia ritornare sull'ipotesi di anticipo che, in base alla legge 53/2003, riguardava però la fascia di età fino a 2 anni e 4 mesi (bambini di tre anni nati entro il 30 aprile, che possono "anticipare" l'iscrizione al 1° settembre precedente). Ora non è chiaro a quale fascia di età ci si riferisca con la periodizzazione 2 anni-2 anni e mezzo e comunque sarà necessario ripartire anche dall'analisi di quanto è avvenuto nel frattempo con le sezioni primavera (2-3 anni) e con l'avvio di un piano nazionale nidi (0-3 anni).

Per la scuola primaria si tiene conto del decreto-legge 137/2008 (con il ripristino della figura del maestro unico, che qui – però – non è citato: è non è solo una svista), ma si accompagna il richiamo alle 24 ore settimanali con la richiesta di rendere assai più esplicita l'offerta ai genitori degli ulteriori modelli di tempo scuola previsti dall'ordinamento vigente (cioè le 27 ore, le 30 ore, le 40 ore settimanali). Sembra quindi che il modello a 24 ore (solo antimeridiano) debba "guadagnarsi" il suo spazio nel futuro panorama scolastico non in virtù della cogenza di una norma (per altro assai contestata), ma perché richiesto e gradito dai genitori.

Anche per la scuola media, l'idea che emerge è quella di una possibile riduzione del tempo scuola, nella variante "tempo prolungato" (una indicazione che fa da sfondo a tutto il documento programmatico, motivata dall'esigenza di carichi orari compatibili con la possibilità di recepimento da parte degli allievi). Meglio, si chiede una rigorosa verifica dell'attuale situazione del tempo "prolungato" nella scuola media (nato con le Linee guida del lontano 1983), anche per evitare lo spiacevole fenomeno di un organico docente potenziato per far fronte ad una estensione del tempo scuola, che magari non si realizza. È emblematico che mentre il tempo pieno nella scuola primaria vede alti tassi nelle regioni del nord, il tempo prolungato nella scuola media vede alti tassi nelle regioni del sud. È anche da considerare la minore attrattiva del tempo scuola "esteso" per i ragazzi ed i genitori, mano a mano che si procede nella scolarizzazione, quasi a segnalare il bisogno di una gestione meno istituzionalizzata dei propri tempi di vita, di relazione, di apprendimento.

*rilevata inoltre l'esigenza per gli ordini di scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado di armonizzare le indicazioni nazionali allegata al decreto legislativo n. 59 con le nuove indicazioni stabilite nella XV legislatura;*

In molti documenti, ivi compreso il parere al Piano, si fa strada l'idea di una armonizzazione tra le Indicazioni nazionali per i piani personalizzati, allegati al decreto 59/2004, e le "indicazioni per il curricolo" allegati al DM 31.7.2007. Si tratta infatti di due testi "transitori", con validità limitata nel tempo, in attesa di una compiuta definizione del testo definitivo delle Indicazioni (che deve avvenire per Regolamento). L'operazione non è semplice, perché al di là di un eventuale restyling redazionale, ispirato a criteri di semplificazione, essenzializzazione, armonizzazione, restano da sciogliere alcuni nodi concettuali di non poco conto (v. oltre).

*in ordine alle modifiche delle tipologie dei percorsi scolastici del secondo ciclo, occorre prevedere idonei tempi e modalità di realizzazione della normativa di attuazione tali da consentire alle scuole e alle famiglie una piena assimilazione delle innovazioni introdotte ai fini delle iscrizioni per l'anno scolastico 2009/2010, purché compatibili con l'attuazione dell'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;*  
*in ordine ai percorsi di istruzione e formazione professionale, è necessario prevederne la prosecuzione, la messa a regime e l'espansione per soddisfare a pieno la domanda che proviene dalle famiglie e dagli studenti nelle diverse regioni;*  
*con riferimento ai centri di istruzione per gli adulti, la riorganizzazione dei moduli didattici dovrà rappresentare un chiaro investimento sulla educazione permanente al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dal processo di Lisbona, in materia di life long learning;*

Emerge la preoccupazione che tempi troppo affrettati di implementazione delle novità, particolarmente significative nel campo dell'istruzione secondaria superiore, non consentano a genitori e ragazzi di valutare appieno le diverse possibilità offerte dalla semplificazione degli indirizzi, riduzione delle duplicazioni, essenzializzazione dei curricula, valorizzazione dell'istruzione tecnica e dei percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale.

*con riferimento al dimensionamento scolastico, si ritiene indispensabile tenere conto degli accordi interistituzionali stipulati in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali;*

Va ricordato che a seguito della dura presa di posizione della Conferenza delle Regioni, il Governo ha reso assai più duttile la procedura per la razionalizzazione della rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, apportando emendamenti significativi al D.L. 154/2008, in sede di conversione in legge. In particolare è stato concesso un tempo più "disteso" per le operazioni di riorganizzazione della rete, sono state sottolineate le prerogative delle Regioni e degli Enti locali (e quindi la necessità di un Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni-Autonomie), si sono confermati i parametri vigenti.

*riguardo al migliore utilizzo delle risorse umane il criterio della formazione delle classi deve rispettare i parametri stabiliti per legge, condizionanti l'agibilità delle aule e dei laboratori scolastici, nel rispetto degli obiettivi previsti dall'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;*

I parametri numerici per la formazione delle classi sono un punto assai sensibile per tutte le manovre finanziarie. La previsione di un incremento di 0,40 punti in un triennio nel numero medio di allievi per classe viene qui temperato dal riferimento alla capienza, alla agibilità ed alla sicurezza delle aule scolastiche, tanto più opportuno in un momento in cui recenti fatti di cronaca hanno rivelato una endemica fragilità del nostro patrimonio di edilizia scolastica.

*è necessario, infine, prevedere piani di formazione dei docenti sui nuovi ordinamenti;*

È doveroso il richiamo alla formazione permanente dei docenti, quando vengono introdotte misure che modificano gli assetti organizzativi e curricolari. Resta però il problema della infelice configurazione contrattuale dell'aggiornamento come semplice diritto-dovere (cui è fin troppo facile sottrarsi) e della bizzarra previsione contenuta nella legge 133/2008, secondo cui l'aggiornamento (almeno, nel caso specifico della scuola primaria) dovrebbe avvenire senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Difficile spiegare come...

*considerata l'esigenza di rispettare i vincoli previsti dall'articolo 64, comma 6, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, esprime*

PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

Il parere della 7<sup>a</sup> Commissione è senza dubbio coraggioso e rappresenta uno dei pochi momenti dialettici cui si è assistito in questi mesi, caratterizzati dalla preminenza delle decisioni dell'Esecutivo rispetto alle valutazioni del Legislativo. Tuttavia, il parere "condizionato" della Commissione parlamentare non è di per sé sufficiente a scalzare il vincolo di contenimento della spesa che sta alla base della legge 133 cit. che è espressamente previsto nel comma 6 dell'art. 64 (pari ad una riduzione di 7,632 miliardi di euro da realizzare nel quadriennio 2009-2012). Semmai, il parere può orientare i risparmi e le economie di spesa verso certi settori rispetto ad altri. Ad esempio, sembra assai più "morbido" nei confronti della scuola elementare, che all'inizio della manovra era finita sul banco degli imputati, come principale responsabile dello spreco di risorse pubbliche.

1) con riferimento alla revisione degli ordinamenti scolastici:

a) all'interno della revisione dei piani di studio, sia favorita la personalizzazione dei curricoli nell'ambito dell'autonomia didattica delle scuole anche attraverso la previsione di attività opzionali-facoltative;

Ritorna il principio di personalizzazione dei piani di studio, che stava alla base della riforma del 2003, ma che è stata anche causa di notevoli fraintendimenti e di un acceso dibattito ideologico e pedagogico tra fautori della personalizzazione e quelli della individualizzazione. Gli uni mettono in evidenza l'esigenza di differenziare i percorsi curricolari per interagire con le diversità degli allievi (una sorta di scuola su misura), gli altri vorrebbero mantenere l'unitarietà del progetto educativo e didattico per trarre tutti i vantaggi possibili dall'esperienza della classe come comunità di apprendimento. Così, lo stesso atteggiamento nei confronti delle attività opzionali-facoltative è favorevole se si opta per la massima personalizzazione, è ostile se si teme la differenziazione dei percorsi. Un punto di equilibrio potrebbe essere trovato distinguendo le attività opzionali (curricolari e "pensate" dalle scuole in funzione dei bisogni dei singoli allievi) da quelle facoltative (extracurricolari, aggiuntive ed a scelta degli utenti).

b) si individuino in modo più esplicito le competenze attese al termine dei percorsi scolastici, attraverso l'individuazione di profili in uscita, anche con riferimento alla valutazione esterna degli apprendimenti in linea con gli standard definiti in sede europea e OCSE;

L'orientamento è quello di più sicura e chiara definizione di standard di apprendimento, da porre alla base dei diversi percorsi formativi. Non è una questione scontata, perché sia le Indicazioni del 2004, sia quelle del 2007 (almeno, per quanto riguarda la scuola di base) "aggravano" in qualche modo la questione, scegliendo - le prime - l'idea di standard di competenza definiti dagli stessi docenti nel vivo di ogni personalissimo percorso formativo di ciascun allievo, optando - le seconde - per la perifrasi "traguardi per lo sviluppo delle competenze" ove tende a prevalere l'aspetto processuale e qualitativo, piuttosto che la rigida definizione di livelli di uscita accertabili. Il movimento verso gli standard, che pure ha visto una convergenza politica in un interessante ordine del giorno "bipartisan" approvato in sede di conversione del DL 137/08, non è così scontato e si scontra con una naturale diffidenza della scuola di base (che li vede come rischiosi criteri di possibile selezione). Oggi, tuttavia, la richiesta di standard di riferimento si è fatta pressante, come dimostra l'interesse per i risultati delle prove Ocse-Pisa (che propongono un'idea di standard), per la quarta prova "standardizzata" degli esami di terza media, per il dibattito che potrebbe essere indotto dal ritorno del voto numerico nella scuola di base (che implica -comunque- la ricerca di criteri e soglie condivise di valutazione). Il parere della Commissione è assai cauto e sceglie l'idea di "profilo formativo", che si presta a diverse vie d'uscita, da quelle più olistiche (e qualitative) a quelle più analitiche e descrittive.

c) l'orario obbligatorio delle attività didattiche della scuola dell'infanzia deve garantire prioritariamente il tempo di 40 ore con l'assegnazione di due insegnanti per sezione e prevedere sol-

*tanto come modello organizzativo residuale lo svolgimento delle attività didattiche nella fascia antimeridiana con l'assegnazione di un unico docente per sezione, sulla base della esplicita richiesta delle famiglie;*

Il passaggio sulla scuola dell'infanzia modifica radicalmente l'iniziale previsione contenuta nella bozza di piano programmatico, ove si suggeriva di adottare –in via preferenziale- un orario “corto”, ridotto al solo turno antimeridiano, con un solo docente assegnato alla sezione. Ora si prende atto che nel 92% circa dei casi le sezioni di scuola dell'infanzia italiana funzionano per almeno 8 ore giornaliere (40 settimanali) con l'assegnazione di un doppio organico docente. Questo modello viene considerato prioritario. L'indicazione è supportata anche dalla considerazione che nelle tavole allegate al piano, che prefigurano gli esuberi del personale docente, non è contenuta alcuna riduzione nel numero di insegnanti della scuola dell'infanzia. L'eventuale modello “antimeridiano” viene considerato del tutto residuale e da attivarsi solo su esplicita richiesta dei genitori.

*d) in relazione alla scuola primaria del primo ciclo, sia previsto che l'attivazione di classi affidate ad unico docente, funzionanti per un orario di 24 ore settimanali, sia effettuata sulla base di specifiche richieste delle famiglie e siano garantiti gli insegnamenti specialistici di religione e di inglese;*

Anche l'indicazione circa i modelli organizzativi per la scuola primaria contiene una importante precisazione. Il modulo a 24 ore settimanali va esplicitamente richiesto dalle famiglie, che possono optare anche per le ulteriori alternative previste dall'attuale ordinamento (27 ore, senza attività facoltative; fino a 30 ore, con attività facoltative; fino a 40 ore, comprensive dei tempi della refezione scolastica e dell'interscuola). Si determina quindi un panorama assai articolato, affidato ad una sorta di negoziazione tra istituzione scolastica e genitori, scuola per scuola. Resta, evidentemente, la spada di Damocle delle risorse di personale docente (organico di istituto) che si renderanno necessarie per soddisfare le esigenze espresse dai genitori (ad esempio, in merito ad un maggiore tempo scuola richiesto). Alcuni indizi contenuti nell'allegato tecnico-contabile depositato agli atti Camera (atto n. 36 del 23-9-2008) sembrano prefigurare un orientamento del MIUR a conteggiare gli organici della scuola elementare con la previsione di un orario educativo che si assesta mediamente sulle 27 ore (e sulla base di un orario di insegnamento di 22 ore settimanali dei docenti). Per il tempo pieno, nello stesso documento tecnico, viene prevista l'assegnazione di due docenti per ogni classe funzionante. Il parere parlamentare, inoltre, invita a considerare le esigenze dell'insegnamento specialistico della religione (cattolica) e della lingua inglese, che può essere affidato anche a docenti aggiuntivi. Per l'inglese si apre una evidente contraddizione tra la richiesta di assicurare un insegnamento specialistico e la previsione di un totale assorbimento degli insegnanti specialisti di inglese in un triennio.

*e) sia stabilito il tempo scuola in funzione non soltanto delle esigenze di riorganizzazione didattica, ma soprattutto in ragione della domanda delle famiglie e pertanto siano garantiti diffe-*

*renti articolazioni dell'orario scolastico a 24, 27, 30 e 40 ore, mantenendo la figura dell'insegnante prevalente, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 59;*

Il tempo scuola viene esplicitamente agganciato alla "domanda" dei genitori: già oggi la scuola elementare presenta una varietà di situazioni consentite dall'ordinamento vigente (D.lgs 59/2004). Circa il 25% delle classi funzionano a tempo pieno (40 ore settimanali), un ulteriore 25% oscilla tra le 30 e le 35 ore (30 ore settimanali con più rientri pomeridiani), il 40% offre da 27 a 30 ore (con attività opzionali-facoltative, non sempre con rientri pomeridiani), una quota residua (pari a circa il 10%) si ferma sulla soglia minima delle 27 ore. E' evidente che il diverso tempo a disposizione di allievi e insegnanti non può non influire sulla organizzazione didattica. Tutto da interpretare è anche il richiamo alla figura del docente "prevalente". In verità, il D.lgs 59/2004 non parla di docente prevalente (questa era la dicitura della legge 148/1990, ma solo per le prime due classi), ma di docente con funzioni di "tutor". Non è detto che lo svolgimento di funzioni tutoriali si accompagni necessariamente ad una maggiore prevalenza temporale in una classe, perché dovrebbe essere piuttosto sottolineato il rapporto di cura, di attenzione, di relazione più approfondita tra docente tutor ed allievo lui affidato, rapporto che si può esplicitare in molte forme, come dimostra l'esperienza europea. Rimandiamo, per la complessità della questione, a due quaderni monografici elaborati da "Notizie della scuola" in occasione della tormentata attuazione della riforma "Moratti"<sup>2</sup>. Ricordiamo anche le implicazioni contrattuali legati ad una modifica delle funzioni e dei tempi di lavoro dei docenti elementari, condizione che bloccò di fatto l'attivazione della figura del tutor.

*f) sia inoltre previsto che per le classi funzionanti a tempo pieno siano assegnati due docenti per classe;*

Il tempo pieno esce fortemente tutelato dal parere della Commissione parlamentare. Si recupera lo stesso termine di "tempo pieno" (di cui alla legge 176/2007), che era stato omissivo nelle leggi 133/08 e 169/08. Si esplicita l'assegnazione di due docenti per classe, così come era stato richiesto a gran voce dai "movimenti" e nel corso del dibattito parlamentare (attraverso emendamenti ed ordini del giorno). Questo cambio di orientamento sembra prefigurare anche una maggiore attenzione alla specificità del modello organizzativo del tempo pieno, che si basa da oltre 30 anni sulla con titolarità dei due docenti della classe, che si distribuiscono gli interventi didattici. In effetti, nessuno (o quasi) auspica il ritorno alla figura del doposcuolista, cui affidare in via residuale attività integrative pomeridiane di scarso significato. Questa ovvietà, tuttavia, mette a dura prova il "teorema" del maestro unico contenuto nel corpus della legge 169/2008. Se viene consentita una pluralità docente nella scuola a tempo pieno e, aggiungiamo, anche nelle sezioni di scuola dell'infanzia, quale resta la motivazione per imporre alle restanti classi la figura di un unico maestro? Sembra opportuno che, delineati alcuni criteri di fondo, si lasci alla autonomia organizzativa delle scuole la possibilità di configurare le modalità di impiego dei docenti che, come recita il DPR 275/1999, possono essere diversificate anche in base alle diverse scelte metodologico-didattiche dei docenti.

<sup>2</sup> Tutor, funzioni tutoriali, comunità tutorante, Notizie della scuola, n. 20, 16-30 giugno 2004 e Gruppo docente e funzioni tutoriali, Notizie della scuola, n. 5, 1-15 novembre 2005.

*g) sia previsto, in ordine alla scuola secondaria di primo grado, un orario obbligatorio flessibile dalle 29 alle 30 ore, secondo i piani dell'offerta formativa delle scuole autonome;*

Anche nel caso della scuola secondaria di I grado, il parere invita il Governo a correggere il tiro, ripristinando un orario di funzionamento che si assesti verso le 30 ore settimanali (nel piano era contenuto il limite di 29 ore), con una fascia di flessibilità lasciata alla progettualità delle scuole, da deliberare all'interno dei POF.

*h) siano ridotte le classi funzionanti con il tempo prolungato, in assenza di richiesta effettiva delle famiglie e delle condizioni di funzionalità, e, viceversa, sia garantito che quelle realmente operanti, con il numero richiesto di alunni frequentanti, possano funzionare fino a 40 ore, compatibilmente con le risorse di organico, soddisfacendo le domande delle famiglie;*

Il tempo prolungato nella scuola media viene sottoposto ad un attento esame di funzionalità, per il sospetto -non tanto celato- che ad organici potenziati non sempre corrisponda un articolato e potenziato curriculum scolastico. Là ove non ci sono le condizioni (mancanza di domanda delle famiglie, carenza di strutture, moduli didattici solo antimeridiani) si chiede di derubricare il modello di tempo prolungato a "tempo normale" per rispondere, invece, alla effettiva domanda dei genitori, che potrebbe giungere fino a 40 ore settimanali di servizio (nel piano si parlava di 36 ore).

*i) si proceda all'armonizzazione delle indicazioni nazionali formulate nella XIV e XV legislatura;*

Il parere, sulla scia di quanto già prefigurato nel Piano programmatico, suggerisce di procedere alla armonizzazione dei diversi testi programmatici elaborati nelle precedenti legislature, per la scuola di base. Ci si riferisce al documento elaborato dalla commissione "Bertagna" (2004) e a quello, più recente, elaborato dalla commissione "Ceruti" (2007). Per la scuola secondaria di II grado abbiamo i Piani di studio allegati al D.lgs 226/2005 (poi sospeso) ed i materiali allegati al Regolamento relativo all'obbligo di istruzione fino a 16 anni (DM 139/2007 e relative Linee Guida). L'operazione di armonizzazione implica un confronto serrato tra le due prospettive curriculari, frutto di diverse stagioni culturali e politiche, e richiede la preliminare risposta ad alcune domande di fondo. Qui ne indichiamo alcune, attinenti il formato delle future indicazioni. Cosa scegliere? Piani personalizzati o curricoli? Traguardi di competenza o obiettivi specifici di apprendimento? centratura sui soggetti o sulla classe? Definizione di standard o profili formativi? Continuità verticale o specificità di ogni segmento scolastico? Competenze trasversali o disciplinari? Sembra invece più agevole la comparazione e la integrazione dei diversi curricoli disciplinari. Resta poi il problema del metodo con cui si costruirà il testo definitivo delle Indicazioni, che non può prescindere da un attivo coinvolgimento della scuola e degli insegnanti, come "promesso" anche nel piano programmatico, quando si fa riferimento agli esiti della sperimentazione in atto nelle scuole del primo ciclo. Ma, al momento, dal Ministero tutto "tace"...

*j) siano previste, a partire dall'anno scolastico in corso, iniziative di riqualificazione professionale finalizzate ai nuovi ordinamenti;*

La previsione è saggia, ma si scontra con la carenza di risorse che il sistema della formazione in servizio presenta da ormai parecchi anni, da un evanescente dispositivo contrattuale circa il diritto-dovere all'aggiornamento, dalla attuale preminenza data ai sistemi di formazione on line basati su grandi piattaforme nazionali (Indire) che non sempre garantiscono una partecipazione attiva e coinvolgente dei docenti. Inoltre, la "riqualificazione professionale" prefigurata nel parere appare assai più impegnativa di una semplice informazione o formazione ricorrente.

*k) si preveda uno slittamento del termine di iscrizione al primo anno di tutti i corsi di studi interessati dalla revisione degli ordinamenti, allo scopo di predisporre la nuova offerta formativa, per consentire alle famiglie e agli studenti di ricevere adeguate informazioni finalizzate alla scelta dei percorsi di studio;*

In genere le iscrizioni degli allievi ai corsi iniziali dell'anno scolastico successivo sono previste nel mese di gennaio (con scadenza al 25 gennaio) per consentire di sviluppare tutte le operazioni connesse alla definizione degli organici e di mobilità e nomina del personale in tempo utile per l'ordinato avvio del nuovo anno scolastico. Uno slittamento parziale (di 15 giorni? Un mese?) potrebbe consentire di avere un quadro più certo delle eventuali novità ordinamentali, per consentire alle famiglie scelte più consapevoli. Tuttavia le operazioni di informazione agli utenti sono già state avviate e risulterà comunque difficile apportare le necessarie modifiche ai piani dell'offerta formativa, posto che i Regolamenti siano approvati in tempo utile (infatti il procedimento per la loro emanazione richiede tempi tecnici non brevi). E' probabile un periodo di incertezza, con operazioni amministrative condotte sulla base di "schemi" di regolamenti e non dei testi definitivi. Questione delicata non tanto per la scuola di base, ove resta aperta la questione degli orari di funzionamento, ma soprattutto nella scuola secondaria di II grado, se dovessero essere apportati consistenti variazioni nella configurazione degli indirizzi, soprattutto nell'istruzione tecnica e professionale.

*l) con riferimento ai centri di istruzione per gli adulti, sia definito l'assetto organizzativo-didattico, prevedendo un numero adeguato di materie di insegnamento, collegando l'autorizzazione dei medesimi corsi al monitoraggio degli esiti finali, nel rispetto dei principi fissati dalla strategia di Lisbona in ordine all'educazione continua e permanente;*

Non si entra nel merito delle soluzioni possibili per i centri territoriali permanenti (in ordine all'utenza, agli organici, alle discipline insegnate, alla ricollocazione in centri provinciali), se non nell'auspicio di un più consistente riferimento agli obiettivi di Lisbona che, ricordiamo, proprio per l'educazione permanente esibiscono il ritardo più consistente rispetto al benchmark europeo.

*m) siano adeguatamente valorizzate le competenze scientifiche in tutti i percorsi scolastici e quelle musicali, ove presenti nei piani di studio;*

L'auspicio è condivisibile, visto il ritardo che si è manifestato nei livelli di competenza degli allievi italiani di quindici anni nell'ambito scientifico (cfr. Ocse-Pisa, 2006), come pure la tradizionale sottovalutazione della musica nei curricula obbligatori della scuola del primo e del secondo ciclo. L'inserimento del richiamo a scienze e musica si deve attribuire anche alla pressione svolta in questi anni dai comitati per l'apprendimento pratico della musica e per lo sviluppo della cultura scientifica, presieduti entrambi dall'on. Luigi Berlinguer, ex ministro della Pubblica Istruzione.

*n) siano adeguatamente valorizzate durante le attività di sensibilizzazione e formazione alla «Cittadinanza e Costituzione» le competenze relative alla intelligenza sociale ed emotiva degli studenti anche attraverso metodologie di apprendimento attivo come la pratica teatrale;*

L'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione" è stata introdotto in tutte le scuole di ogni ordine e grado, in ottica sperimentale, all'interno del D.L. 137/2008 poi convertito in legge 169/2008. Si è in attesa delle "Linee progettuali" che dovranno regolare la sperimentazione, nel corso della quale avranno modo di confrontarsi metodologie ed approcci differenziati alla nuova disciplina, ivi comprese pratiche di cittadinanza attiva e forme di coinvolgimento attivo degli allievi.

*2) con riferimento alla riorganizzazione della rete scolastica:*

*a) si dia attuazione all'articolo 3 del disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 atto parlamentare Camera 1891, in corso di esame presso la Camera dei deputati;*

Come è noto, il Governo ha emanato un decreto legge (il n. 154) nel cui ambito era stata inserita una norma che accelerava i tempi e le procedure per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, contestato dalla Conferenza delle Regioni. Nel corso dei lavori parlamentari sono stati introdotti alcuni emendamenti che modificano la previsione iniziale di operazioni da compiersi entro il 30 novembre, pena il Commissariamento delle Regioni e degli Enti Locali inadempienti. Viene quindi richiamata l'esigenza di un Accordo quadro da stipularsi in sede di Conferenza Unificata, l'impegno a non superare il numero degli insediamenti previsti nell'a.s. 2008/09 ed un'azione di monitoraggio della reale consistenza della rete scolastica.

*3) con riferimento al razionale ed efficiente utilizzo delle risorse umane della scuola:*

*a) sia previsto l'aumento del numero minimo medio degli alunni per classe, al fine di rispettare i parametri di agibilità di cui in premessa;*

I principali parametri previsti per la gestione delle risorse umane sono tradizionalmente riferiti al numero medio di alunni per classe che, però, non sempre riescono a cogliere l'effettiva diversità di situazioni. Il Piano programmatico prevede l'incremento -in un triennio- di 0,40 del numero medio degli allievi per classe. La Commissione propone di agire essenzialmente sul numero minimo di allievi che legittima la costituzione di una classe, piuttosto che sull'innalzamento del numero massimo. L'operazione, tuttavia, non è esente da rischi, soprattutto in riferimento alla presenza di numerosi plessi con un ridotto numero di allievi per classe. Apparirebbe quanto mai opportuno adottare ulteriori parametri per governare le risorse di personale, come il rapporto insegnanti-allievi (in grado di "apprezzare" anche la variabile tempo scuola), e passare decisamente all'attuazione di un organico funzionale di istituto (come parametro da rendere "sensibile" rispetto alla densità delle classi, all'estensione del tempo scuola, all'incidenza del disagio e di altri fattori ambientali).

*b) sia tutelato il rapporto di un docente ogni due alunni disabili;*

Le recenti leggi non introducono novità in materia di integrazione degli allievi disabili (e nessun posto di sostegno è individuato nelle tabelle di esubero del personale). Occorre però dare attuazione alla più recente normativa in materia di integrazione scolastica, contenuta nella legge finanziaria per il 2008, in cui si prevede di equilibrare la distribuzione dei posti di sostegno attraverso un rapporto medio di un insegnante ogni due allievi disabili (oggi il rapporto è assai sbilanciato ed aleatorio). Inoltre, è stato fissato un parametro di conteggio dei posti di sostegno (pari ad 1/4 delle classi normali funzionanti) per "sganciarlo" in qualche modo dal solo riferimento alle certificazioni di handicap, cresciute in maniera esponenziale negli ultimi anni. Resta poi da attuare la metodologia più rigorosa di accertamento e certificazione degli stati di invalidità e disabilità.

*c) in ordine alle nuove tipologie dei licei e degli istituti tecnici e professionali, si tenga in dovuto conto, ai fini dell'accorpamento delle classi di concorso e delle conseguenti assegnazioni delle cattedre, la competenza disciplinare specifica degli attuali docenti, anche ai fini della ri-conversione professionale dei docenti in esubero;*

Il principio intende evidenziare il valore delle competenze specifiche (disciplinari) dei docenti le cui cattedre potrebbero essere accorpate. Comunque, specificità delle discipline e ampliamento degli ambiti disciplinari non sono principi facilmente conciliabili.

*d) sia potenziata e qualificata l'attività di formazione degli insegnanti specializzati di lingua inglese nella scuola primaria, al fine di generalizzare in modo compiuto e adeguato questo tipo di insegnamento;*

Si torna ad insistere sulle attività di formazione e riqualificazione professionale sulla lingua inglese dei docenti di scuola elementare, da impegnare poi per l'insegnamento ordinario della lingua straniera nella propria classe. Il principio era già contenuto in precedenti leggi finanziarie (in legislature diverse) che avevano dato il via a consistenti attività di formazione dei docenti, sulla base di una direttiva del MIUR (Com. di servizio 29.7.2005, prot n. 1446)<sup>3</sup>. I corsi non sono mai stati resi obbligatori dall'Amministrazione ed i livelli di partecipazione sono stati inferiori alle attese, sia per l'impegno richiesto (la durata poteva arrivare fino a 380 ore, in caso di principianti "assoluti"), sia per l'incertezza delle prospettive di impiego dei docenti (in relazione al complementare assorbimento dei docenti "specialisti"). Ora il tema viene rilanciato, ma restano le incertezze circa la consistenza delle attività formative (nel piano si parla di corsi brevi di 150-200 ore), la loro durata, le forme di tutorato per chi si impegna ad insegnare la lingua nella propria classe.

*e) al fine di una razionalizzazione, si rivedano le tabelle che determinano l'organico di vari profili professionali del personale ATA;*

Evidentemente si pensa di rivedere le tabelle riferite ai diversi profili professionali del personale ATA, per il quale è previsto dal piano pluriennale un consistente riassorbimento, pari a 44.500 unità, che colpisce soprattutto i collaboratori scolastici. Il contenuto dell'inciso, però, non chiarisce in quale direzione dovrebbero essere operate le variazioni, né se si intende ridurre l'ammontare del personale in esubero, che però è fissato dalla legge 133/2008 (nella misura del 17% dell'organico).

*e con le seguenti osservazioni:*

*a) appare opportuno coordinare, previo accordo con gli enti locali, le modalità di prosecuzione della sperimentazione delle «sezioni primavera» con quelle relative al servizio dell'anticipo, al fine di generalizzare l'accoglimento dei bambini in età compresa tra i ventiquattro e i trentasei mesi, nelle sezioni primavera o nella scuola dell'infanzia;*

Come è noto le sezioni primavera (per bambini dai 24 ai 36 mesi) furono istituite in via sperimentale nell'ambito della legge finanziaria per il 2007, affidate in gestione al settore privato, comunale e statale dei servizi per l'infanzia (nidi e materne), con un contributo straordinario dello Stato. Nel primo biennio di attuazione sono stati circa 20.000 i bambini accolti nelle nuove strutture. Contestualmente era stata progressivamente "raffreddata" (e poi abrogata) la procedura di anticipo dell'età di iscrizione alla scuola dell'infanzia prevista dalla legge 53/2003 (fino ai bambini che compissero i 3 anni entro il 30 aprile dell'anno successivo). Ora viene previsto un doppio canale di scolarità per i bambini al di sotto dei tre anni di età: quello dell'anticipo (vanno però precisate le possibili fasce di età interessate) e quello delle sezioni primavera (ove è necessario l'accordo con il sistema degli Enti locali: sono infatti i Comuni ad "autorizzare" il funzionamento dei servizi prescolastici per bambini al di sotto dei 3 anni di età, sulla base della legislazione regionale).

<sup>3</sup> Un'ampia analisi del modello formativo e delle caratteristiche della formazione degli insegnanti elementari per la lingua inglese è contenuta nel fascicolo monografico curato da G.Cerini-L.Gianferrari, *Do you speak English?* in "Notizie della scuola", n. 4, 16-31 ottobre 2005.

*b) sia considerata l'opportunità di inserire l'insegnamento delle materie del cinema e del teatro nell'ambito dei licei musicali e coreutici;*

È il secondo richiamo ai temi dell'educazione teatrale contenuto nel parere parlamentare. Mentre è una novità l'inserimento del cinema (filmologia?) nel curriculum dei costituendi licei musicali e coreutici. Sembra prioritario, in proposito, stabilire con maggiore certezza tempi, modalità, programmazione della nuova offerta di indirizzi liceali a sfondo artistico (a partire dal prossimo anno scolastico 2009/2010?). Va anche ricordato che la programmazione della rete scolastica, ivi compresi la istituzione, collocazione, modifica degli indirizzi di studio è di competenza delle Regioni.

*c) si valuti l'opportunità di prevedere risorse dedicate ai percorsi di istruzione e formazione professionale al fine di garantirne la prosecuzione, la messa a regime e l'espansione anche come efficace strumento di contrasto alla dispersione scolastica e formativa;*

Ci si riferisce evidentemente ai percorsi integrati di istruzione e formazione professionale (la dicitura qui è però più generica) attivati in base all'accordo intervenuto nella Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie del 19 giugno 2003. I percorsi triennali sperimentali rappresentano una delle modalità con le quali si può assolvere all'innalzamento fino a 16 anni dell'obbligo di istruzione (fissato nella legge finanziaria per il 2007). Va anche ricordato che la legge 133/2008 ha riaperto la possibilità di assolvere all'obbligo di istruzione dei corsi regionali della formazione professionale. Resta dunque un ventaglio di opportunità, che però rischiamo di indebolire la filiera dell'istruzione e formazione professionale. Di questa preoccupazione c'è traccia nel parere della commissione parlamentare.

*d) appare opportuno inoltre valorizzare, in tutti i percorsi scolastici, il ruolo formativo ed educativo dell'insegnamento delle discipline sportive;*

L'inciso sembra rispondere ad una pressione del settore, in genere ben rappresentato a livello politico-parlamentare, piuttosto che individuare una strategia per la valorizzazione delle discipline fisiche e sportive (affidato a chi? A partire da quale età? Con quali curricula e tempi?).

*e) si valuti altresì l'opportunità di avviare un processo di superamento del ricorso all'esternalizzazione di servizi, in presenza di personale ATA impiegato a tempo indeterminato nelle scuole.*

Ridurre il ricorso a prestazioni "esterne" (per la pulizia e la vigilanza dei locali) e contestualmente ridurre l'organico dei collaboratori scolastici sembrano due misure non compatibili e si spiegano solo con la sottovalutazione del ruolo del personale ATA che sembra pervadere in generale le ultime decisioni legislative.