

Habemus decreto delegato!

Fuoriregistro

04-03-2004

Pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 51 del 2-3-2004 - Supplemento Ordinario n. 31, il **DECRETO LEGISLATIVO** 19 febbraio 2004 n. 59, concernete la "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53" avente valore giuridico a partire dal 3 marzo 2004.

DECRETO LEGISLATIVO 19 febbraio 2004, n.59

Definizione delle norme generali relative alla **scuola dell'infanzia** e al **primo ciclo dell'istruzione**, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53. (GU n. 51 del 2-3-2004- Suppl. Ordinario n.31)

Testo in vigore dal: 3-3-2004

COMMENTI

Fabrizio Dacrema - 06-03-2004

PARTE IL VASCELLO FANTASMA DELLA CONTRORIFORMA

Commento alla circolare applicativa del decreto

Con l'emanazione della circolare per l'attuazione del decreto legislativo n. 59/04 parte la nave della controriforma nella scuola dell'infanzia, elementare e media.

Il mare è decisamente agitato da proteste, manifestazioni, comitati e, tra poco, anche dallo sciopero generale dei sindacati confederali della scuola.

La situazione consiglierebbe prudenza, ma il capitano vuol partire a tutti i costi, probabilmente più per insipienza che per coraggio. La circolare, infatti, scritta dal prudentissimo **dott. Capo**, traccia una rotta il più possibile sottocosta, ma il decreto, se a settembre deve essere applicato, impone in diversi punti pericolose navigazioni in mare aperto, dove sarà inevitabile fare i conti con la tempestosa opposizione delle scuole alla riduzione del tempo scolastico obbligatorio, alla cancellazione dei modelli del tempo pieno e prolungato, all'introduzione del docente tutor.

Una circolare lunghissima, che rinverdisce i fasti del centralismo ministeriale, piena di ipocriti richiami all'autonomia scolastica e di sostanziali pesanti espropriazioni delle sue prerogative.

L'autonomia scolastica, d'altra parte, c'è e la circolare è costretta a ricordare che "il nuovo Titolo V della Costituzione attribuisce alla stessa, nell'ambito e in funzione delle finalità del sistema, un riconoscimento di rango primario".

Stia tranquillo il Ministro, le scuole useranno ampiamente le prerogative dell'autonomia scolastica, anzi sembra quasi che le stiano scoprendo soprattutto ora, pensando al prossimo anno scolastico.

La motivazione è sempre una molla infallibile di apprendimento ed ora c'è una spinta politica e professionale che da tempo non si vedeva.

Si vuole evitare che l'applicazione del decreto danneggi la scuola pubblica, ci si preoccupa di non permettere che il fare scuola quotidiano peggiori, qualcuno, addirittura, pensa che sia possibile, nonostante tagli e restrizioni, introdurre miglioramenti.

Le scuole autonome hanno questo potere, possono impedire, di fatto, la riduzione del tempo scuola curricolare ed evitare il ritorno a modelli scolastici dequalificati, deliberando piani dell'offerta formativa di almeno trenta ore curricolari, strutturate in modo unitario senza divisioni interne tra quote orarie obbligatorie e facoltative/opzionali.

Le scuole autonome potranno impedire l'attivazione della figura del tutor, visto che il contratto nazionale di lavoro definisce in modo

unitario la funzione docente e considera di competenza di ogni insegnante i compiti affidati alla funzione tutoriale.

Al tempo stesso le scuole autonome potranno decidere le forme più efficaci di organizzazione didattica e professionale delle attività comprese nella funzione tutoriale (assistenza tutoriale agli alunni, rapporto con le famiglie, orientamento, cura della documentazione, coordinamento delle attività didattiche ed educative) nel rispetto dei principi di collegialità, corresponsabilità e pari dignità professionale propri della funzione docente.

Per ora è certo che il Ministro ha deciso di partire ad ogni costo, ma la navigazione sarà piuttosto agitata e, soprattutto, l'approdo, ad oggi, sembra piuttosto improbabile.

Se genitori e insegnanti che oggi riempiono le piazze non si rassegneranno, se l'ampio fronte unitario che fino ad oggi ha guidato la protesta continuerà a sostenere l'iniziativa autonoma delle scuole, allora con la circolare ministeriale n. 29 stiamo solo assistendo al varo di un vascello fantasma.

LA CIRCOLARE

Ventinove pagine per spiegare diciannove articoli, per tentare di chiarire, indirizzare e soprattutto per convincere e tranquillizzare, senza, per altro, riuscirci, visto che non risolve i principali nodi interpretativi, dal tutor e agli effettivi spazi dell'autonomia scolastica. Dopo una prima parte (Aspetti e profili significativi del provvedimento legislativo) in cui ricorda i principi fondanti del provvedimento, la circolare entra nel merito delle principali questioni degli specifici settori coinvolti dal decreto.

INDICAZIONI NAZIONALI

La circolare illustra alcuni punti significativi delle Indicazioni Nazionali introdotte dal decreto in via transitoria, in attesa del regolamento previsto dall'art. 7 della legge 53/03.

Quest'ultimo riferimento è stato introdotto nell'ultimissima versione del decreto, appena prima della pubblicazione sulla gazzetta ufficiale, in sostituzione del precedente art. 8 Dpr 275/99.

Gli indirizzi curriculari nazionali previsti dal Regolamento dell'autonomia scolastica (art. 8 Dpr 275/99), quindi, non ci sono. Non c'è nemmeno il nucleo essenziale dei piani di studio previsto dall'art. 7 della legge 53. Entrambe le norme prevedono la definizione della quota nazionale dei curricoli (Dpr 275/99) o piani di studio (L. 53/03) attraverso un regolamento con specifiche procedure di approvazione, che, tra l'altro, prevedono l'espressione di parere delle commissioni parlamentari competenti, del Consiglio di Stato e, secondo il percorso previsto dal Dpr 275, anche del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

La procedura legittima per la definizione dei curricoli della scuola dell'autonomia non è mai stata avviata, le Indicazioni Nazionali sono, quindi, introdotte in via assolutamente transitoria ("fino all'emanazione del relativo regolamento governativo").

A questo si deve aggiungere che le attuali Indicazioni sono state elaborate in modo unilaterale da commissioni segrete e non pluraliste i cui risultati sono stati stroncati dal Consiglio Nazionale Universitario, che, in un parere richiesto dallo stesso Ministro, ha messo in luce la debolezza culturale e pedagogica delle Indicazioni, oltre a quella sintattica e grammaticale.

Gli insegnanti e il mondo della scuola, poi, non sono mai stati chiamati ad esprimere nemmeno un parere su questo nuovo documento curricolare, pur essendo i migliori esperti in materia.

Nuovi documenti curriculari, in sostituzione dei programmi vigenti, possono essere introdotti solo attraverso una procedura legittima, oltre, sperabilmente, alla partecipazione e alla condivisione della comunità scientifica e professionale.

Ne consegue che le Indicazioni Nazionali, introdotte dal decreto, non sono da considerarsi i nuovi curricoli nazionali, ma solo un ulteriore documento offerto all'attenzione delle scuole, o per lo meno alla lettura, che non supera la vigenza degli attuali programmi (Orientamenti '91 per la scuola dell'infanzia, Programmi '85 per la scuola elementare, Programmi '79 per la scuola media).

Per l'anno scolastico 2004/05, in attesa del regolamento che definisce i curricoli nazionali, il riferimento fondamentale per la progettazione scuole non possono che rimanere i programmi attualmente vigenti, pur tenendo conto delle Indicazioni, ma anche di altri documenti che in questi anni, a diverso titolo, sono stati elaborati e posti all'attenzione delle scuole, quali il curriculum verticale della Commissione De Mauro e il dibattito sui saperi essenziali.

Anche le attività di ricerca e formazione in servizio dovranno essere caratterizzate da questa impostazione aperta e pluralista.

FUNZIONE TUTORIALE

La circolare sostiene che quanto previsto dal decreto non comporta l'istituzione di una nuova figura professionale, ma è una funzione che rientra nel profilo professionale del docente.

Sempre in questa direzione ricorda che il decreto evidenzia la contitolarità educativa e didattica di tutti i docenti, esclude rapporti di sovraordinazione nei confronti degli altri docenti, si richiama all'autonomia scolastica e a criteri di flessibilità e alla necessità dell'apporto congiunto e paritetico degli altri docenti nello svolgimento delle attività di documentazione, valutazione e orientamento. Al tempo stesso la circolare prevede che vi siano docenti affidatari dell'attività tutoriale, per i quali, a regime, è previsto il possesso di una specifica formazione.

I docenti titolari della funzione tutoriale sono individuati attraverso il conferimento di uno specifico incarico da parte del dirigente scolastico, sulla base dei criteri espressi dal Collegio dei docenti e dal Consiglio dell'istituzione scolastica.

Quest'ultimo è posto dal decreto sullo stesso piano del collegio dei docenti, pur trattandosi di criteri tecnico- professionali, anche se la circolare cerca di ridurre la contraddizione con una formula puramente esortativa ("in particolare il collegio dei docenti")

La circolare, in definitiva, conferma la divisione dei docenti tra tutor e non tutor.

I docenti a cui sarà conferito l'incarico di svolgere la funzione tutoriale dovranno assumere una responsabilità prioritaria in merito a assistenza tutoriale, rapporto con le famiglie, orientamento per le scelte delle attività opzionali, coordinamento delle attività, cura della documentazione.

Inoltre la circolare, per quanto riguarda la scuola primaria, si limita a confermare che il docente cui è affidata la funzione tutoriale deve svolgere una attività di insegnamento non inferiore alle 18 ore settimanali nei primi tre anni della scuola primaria, mentre le Indicazioni Nazionali, allegate al decreto e che la circolare prevede vengano adottate dalle scuole, sostengono che il tutor "svolge attività educative e didattiche in presenza con l'intero gruppo di allievi che gli è stato affidato per l'intero quinquennio, per un numero di ore che oscillano da 594 (18 settimanali) a 693 (21 settimanali) su 891 annuali"

Come questa mole di responsabilità e la pesante prevalenza temporale per l'insegnamento nella stessa classe sia conciliabile con la contitolarità e la pari dignità professionale dei docenti è un mistero che la circolare non scioglie, né riteniamo possa farlo nelle ulteriori indicazioni e precisazioni che il Ministero si impegna a impartire.

Come abbiamo in più occasioni affermato l'attribuzione della responsabilità tutoriale a una parte dei docenti è in aperto contrasto con l'unitarietà della funzione docente prevista dal contratto nazionale di lavoro, oltre a rappresentare una ingerenza nelle materie di competenza della contrattazione (profilo professionale, orario di servizio, mobilità, retribuzione, carriere). A differenza di quanto scrive Tuttoscuola, la circolare nemmeno accenna alla riapertura del contratto nazionale di lavoro, possibile in base all'art. 43 dello stesso, per definire gli aspetti normativi e retributivi l'esercizio della funzione tutoriale.

Le fumosità di questa circolare, pertanto, non risolvono, né potrebbero farlo, il contrasto tra quanto prescritto dal decreto sulla funzione tutoriale, le prerogative dell'autonomia scolastica e le competenze del contratto nazionale di lavoro.

La via di uscita è una sola, il Ministro deve fare marcia indietro sul tutor, riconoscere che i compiti inclusi nella funzione tutoriale appartengono a tutti gli insegnanti e che le modalità per attuarli sono prerogativa dell'autonomia didattica e organizzativa delle scuole

SCUOLA DELL'INFANZIA

ANTICIPO

La circolare non può che confermare quanto previsto dalla legge e dal decreto: l'anticipo nella scuola dell'infanzia si può fare solo in forma di sperimentazione a determinate condizioni (esaurimento delle liste di attesa, disponibilità dei posti, assenso del comune, definizione di nuove professionalità e modalità organizzative).

Al tempo stesso ammicca a comuni e scuole facendo intendere che "si può fare" si può partire anche senza la presenza di tutte le condizioni previste a tutela dei diritti dei bambini "under 3".

Già il decreto ha cominciato ad aggirare gli ostacoli, visto che considera l'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative, non più come condizione preliminare all'attuazione dell'anticipo, ma come il risultato delle prime esperienze di anticipo, che, quindi, potrebbero partire anche senza.

La scelta fatta dal governo di allentare il vincolo posto dalla legge deriva dall'assenza di iniziativa in proposito: nessuna ricerca per definire le nuove professionalità necessarie, nessuno confronto con le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali, zero risorse per abbassare il numero di alunni per sezione in caso di inserimento di bambini di due anni e mezzo.

Se il decreto affievolisce il vincolo posto dalla legge, il Ministero, attraverso la circolare sulle iscrizioni, sposta l'attenzione sulle modalità per la definizione delle condizioni professionali e organizzative. La circolare sulle iscrizioni per l'anno scolastico 2004/05 su questo punto è chiara: per ammettere gli "under 3" nella scuola dell'infanzia sono necessarie vere e proprie intese tra le Direzioni Scolastiche Regionali e i Comuni interessati volte a certificare l'esistenza delle condizioni previste dalla legge. Solo in presenza di queste specifiche intese, entro il 15 febbraio 2004, era possibile iscrivere alla scuola dell'infanzia le bambine e i bambini che hanno

compiuto tre anni entro il 28 febbraio 2004. Le intese avrebbero anche dovuto definire i percorsi e le risorse per definire le nuove professionalità e modalità organizzative.

Alla CGIL Scuola non risulta che in qualche realtà siano state fatte delle intese.

Il ministero dovrebbe, quindi, prendere atto che le condizioni, da lui stesso poste, per far partire l'anticipo non ci sono e rinviare tutto al prossimo anno scolastico.

Invece la circolare 59/04 tenta di aggirare le condizioni poste dalle legge e precisate nelle intese con l'ANCI per realizzare, comunque, un anticipo privo di garanzie a tutela dei diritti educativi dell'infanzia.

Si continua a fare riferimento generico alle intese tra Direzioni Regionali e Comuni, ma senza precisare i contenuti sulle quali deve esserci accordo, mettendo in primo piano l'assenso del singolo Comune "nell'ambito di intese con gli Uffici scolastici".

Nulla di preciso anche in relazione all'incremento degli organici connesso all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative: solo una vaga promessa di qualche posto in più sull'organico di fatto.

Per la definizione dei nuovi profili professionali si rinvia ad una possibile riapertura del contratto nazionale (vedi art.43 del CCNL): sfugge come sia immaginabile nei pochi mesi che ci dividono da settembre risolvere la questione dei nuovi profili professionali, passando attraverso la riapertura del contratto nazionale e la formazione per i nuovi profili.

È evidente che l'impostazione della circolare è volta a favorire una diffusione strisciante degli anticipi nella scuola dell'infanzia, senza regole e controlli, per soddisfare la richiesta sociale senza vincoli di qualità a presidio dei diritti educativi dei bambini.

Le scuole che non intendono realizzare l'anticipo, in assenza delle condizioni previste dalla stessa legge, possono non aderire all'iniziativa. L'anticipo è infatti possibile nella scuola dell'infanzia solo in forma sperimentale e, quindi, attraverso una delibera del collegio dei docenti.

Oltre al voto contrario dei collegi docenti un altro strumento di difesa contro l'anticipo selvaggio è rappresentato dalla vigilanza sulla presenza delle intese necessarie per acquisire le iscrizioni: senza le intese tra Direzione Scolastica Regionale e Comuni le iscrizioni non possono essere accettate, né considerate valide.

ORARIO DI FUNZIONAMENTO

La nuova circolare ripropone, a titolo indicativo, i tre modelli orari, già individuati nella circolare sulle iscrizioni, riferiti all'orario minimo (25 ore settimanali/875 ore annuali), all'orario normale (40 ore settimanali/1400 ore annuali) e all'orario massimo (48-49 ore settimanali/1700 ore annuali).

Saranno le scuole autonome a definire gli effettivi quadri orari settimanali e giornalieri sulla base del proprio progetto educativo e in modo che siano compatibili con l'organico assegnato e le prevalenti richieste delle famiglie.

La riduzione di fatto della scuola dell'infanzia a servizio a domanda individuale è evidente: il progetto educativo della scuola deve essere comunque compatibile con gli organici assegnati e le richieste delle famiglie, senza alcun riferimento agli standard di qualità in difesa dei diritti degli allievi.

Fino ad oggi l'orario antimeridiano nella scuola dell'infanzia era possibile solo in via eccezionale e transitoria, "in relazione a particolari situazioni di fatto esistenti (es. mancanza della mensa) e fino al superamento di esse" (art. 104 Dlgs. 297/94)

Ora, dopo l'approvazione del decreto, su richiesta delle famiglie, l'orario antimeridiano (25 ore settimanali) è possibile per le nuove sezioni anche in via ordinaria, mentre per quelle già esistenti rimane vigente l'orario di funzionamento previsto dal testo unico (art. 19 del decreto n. 59/04)

Per il futuro è, quindi, affidata alla responsabilità progettuale delle scuole evitare la trasformazione della scuola dell'infanzia in un supermarket assistenziale attraverso l'offerta alle famiglie di modelli orari di funzionamento che salvaguardino la possibilità di giornate educative significative e di percorsi formativi efficaci e rispettose dei ritmi di apprendimento.

SCUOLA PRIMARIA

ANTICIPO DELLE ISCRIZIONI

La circolare conferma la scelta già fatta con la circolare sulle iscrizioni di limitare anche per il prossimo anno scolastico l'anticipo ai bambini nati entro il 28 febbraio 2004.

Come è noto la legge 53, a questo fine, prevede uno specifico finanziamento, insufficiente a garantire l'anticipo a tutti gli aventi diritto. Per questa ragione non ha esteso il termine, come previsto dalla legge 53, al 30 aprile e confida in un afflusso limitato di iscrizioni di anticipatori, analogamente a quanto avvenuto nel precedente anno scolastico.

ORARI DI FUNZIONAMENTO

Le scuole sono chiamate a ridefinire l'offerta formativa, in particolare a progettare l'offerta facoltativa e opzionale, sulla base delle scelte effettuate dalle famiglie in relazione ai nuovi modelli orari previsti dal decreto.

In realtà questa scelta non è avvenuta perché al momento delle iscrizioni il decreto non era vigente, come sostengono i ricorsi presentati dai sindacati confederali contro la CM 2/04.

D'altra parte la stessa circolare in oggetto sostiene che per l'anno scolastico 2004/05 sarebbero state "fornite prime indicazioni in ordine alle scelte delle famiglie, con la precisazione che tali scelte, da esprimere all'atto delle iscrizioni, utilizzando l'apposito modulo (identico a quello degli anni precedenti) dovevano riferirsi all'opzione tra l'orario obbligatorio e l'orario comprensivo di quello facoltativo opzionale".

Le famiglie che hanno effettuato le iscrizioni alla prima classe della scuola primaria hanno potuto effettuare una scelta tra tempo dei moduli (27 ore settimanali), ora considerato orario obbligatorio, e tempo pieno (40 ore), ora considerato orario comprensivo di quello facoltativo e opzionale e della quota per la mensa.

Mentre le famiglie degli alunni attualmente frequentati non hanno espresso alcuna scelta, vista la prassi della conferma delle iscrizioni.

Quindi le scuole saranno chiamate a ridefinire la propria offerta formativa a fronte di un'espressione di volontà dei genitori che, per le nuove classi prime, riguarda i modelli scolastici previgenti (moduli e tempo pieno) e a nessuna espressione di volontà per tutti gli altri alunni già frequentanti, se non l'implicita accettazione dei modelli scolastici ora attuati, insita nell'avvenuta riconferma delle iscrizioni. In questa situazione, derivante dalla decisione del Ministero di non riaprire le iscrizioni, le scuole non potranno fare altro che riprodurre i modelli scolastici dei moduli e del tempo pieno, senza prevedere divisioni interne tra quote temporali obbligatorie e facoltative/opzionali.

A questo proposito, la stessa circolare invita le scuole ad articolare l'offerta formativa "secondo modelli unitari comprendenti il tempo scuola obbligatorio e il tempo scuola facoltativo e opzionale" ed esclude, sia pur solo in prima applicazione, opzioni riferite solo a una parte delle 99 ore annue.

Mentre non è accettabile la possibilità di raggruppare per le attività facoltative e opzionali alunni appartenenti a classi diverse, visto che in questo modo si riprodurrebbe il modello dequalificato del doposcuola, a favore del quale le famiglie al momento delle iscrizioni non hanno esercitato alcuna opzione.

ORGANICI

Sempre in via di prima applicazione, anche per l'impossibilità di una puntuale ricognizione delle richieste di tempo scuola, il Ministero assicura alle scuole dotazioni organiche sufficienti a garantire un tempo scuola di 30 ore settimanali.

Mentre l'organico del tempo pieno è confermato dal decreto nella misura dei posti attivati quest'anno, l'organico attualmente attribuito ai moduli, pur in presenza dell'impegno a garantire le 30 ore, potrebbe, comunque, subire delle riduzioni riferite alla quota funzionale e di compresenza degli insegnanti.

Il Ministero, invece, non ha alcuna intenzione di dare una risposta positiva alla crescente richiesta di tempo pieno, per soddisfare la quale in sede di confronto con il Ministro abbiamo proposto di non effettuare l'ulteriore riduzione di posti (12.500) previsto dalla legge finanziaria.

VALUTAZIONE

L'esame di quinta elementare rimane sicuramente in vigore solo per l'anno scolastico in corso, poi si rinvia all'art. 19 comma 3 del decreto, che mantiene in vita alcuni articoli, compreso quello sull'esame di licenza elementare, del testo unico (dlgs 297/94) per le classi attualmente funzionanti e fino ad esaurimento delle stesse. L'esame di quinta dovrebbe quindi rimanere ancora per quattro anni, ma la formulazione non è esplicita.

SCUOLA SECONDARIA DI I GRADO

Il decreto prevede l'applicazione per il prossimo anno scolastico soltanto alla prima classe.

ORARIO DI FUNZIONAMENTO

L'orario di funzionamento articolato sulla quota obbligatoria di 891 ore (27 ore settimanali) non è stato scelto da alcun genitore. Al momento delle iscrizioni la scelta possibile, sulla base della normativa allora vigente, era tra tempo normale (30 ore settimanali) e tempo prolungato (36 ore settimanali curricolari oltre alla mensa). Di conseguenza valgono le stesse considerazioni fatte al paragrafo 'orario di funzionamento' della scuola primaria: l'offerta formativa obbligatoria (891 ore), quella facoltativa/opzionale (fino a 198 ore) ed il tempo mensa (231 ore) devono assumere i connotati di un progetto unitario, coerente, strutturato.

ORGANICI

La circolare sancisce la riduzione del tempo scuola obbligatorio e, di conseguenza, la riduzione degli organici.

Solo per il prossimo anno scolastico si conferma l'assetto organico secondo i criteri fissati con il DPR n. 782/82, cioè un organico che copre le 30 ore di attuale funzionamento ordinario della scuola media. Confermata solo per un anno anche l'attuale quantità di posti attivati a livello nazionale per il tempo prolungato.

Per l'anno scolastico 2004/05, ogni scuola, dunque, dovrebbe poter far conto su un organico che copre 30 ore di funzionamento oppure 36-40 se il modello di riferimento è un tempo prolungato. La circolare, invece, contraddice quanto previsto dallo stesso decreto sostenendo che "le richieste delle famiglie potranno trovare accoglimento compatibilmente con gli organici assegnati ad ogni scuola in base ai precedenti criteri e non sulla base del tempo scuola effettivamente richiesto. L'organico sarà attribuito alle scuole sulla base dei parametri tuttora vigenti. Il personale che, sulla base delle riduzioni all'orario delle discipline introdotte dal Decreto, si troverà con ore in esubero sarà impiegato nelle attività aggiuntive a quelle di obbligo.

ASSETTI DELLE DISCIPLINE D'INSEGNAMENTO

L'assetto delle discipline ricavabile dalle Indicazioni nazionali contenute nell'Allegato C avranno nelle classi prime una consistenza oraria minima media e massima.

Sono assicurate solo le consistenze dei posti per una lingua straniera, non ci sono garanzie di organico per la seconda.

I docenti di Ed Tecnica saranno utilizzati per l'insegnamento di tecnologia (nel nuovo assetto in quota alle discipline di Matematica Scienze e tecnologia e quindi per un'ora) e per le due ore residue nelle attività facoltative opzionali.

Lo strumento musicale viene conservato in base all'attuale assetto scaturito dalla Legge 124/99, per l'anno prossimo, secondo disposizioni già impartite.