Il primo Decreto

Cislscuola 12-05-2003

Dalla stampa apprendiamo che il Consiglio dei Ministri di venerdì 9 maggio 2003 non è riuscito ad affrontare il testo del primo decreto legislativo di applicazione della Legge 53/2003.

La CISL SCUOLA sulla base di una prima lettura della bozza di decreto legislativo per l'avvio della riforma nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo dell'struzione e sulla documentazione illustrativa avanza alcune considerazioni proccedurali e osservazioni sullo schema di decreto.

Alcune considerazioni procedurali sul primo decreto legislativo per l'applicazione della Legge 53/2003

In applicazione della legge-delega 53/2003, il MIUR - di concerto con i ministri dell'Economia, Funzione Pubblica e Lavoro- ha predisposto lo schema del primo dei numerosi atti di decretazione secondaria previsti per l'attuazione della riforma.
Il predetto schema, trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la deliberazione preliminare, è accompagnato dalla Relazione Illustrativa (elemento rituale per tutti i provvedimenti del genere) ed è corredata dalla Relazione Tecnica, espressamente introdotta nella procedura di definizione di tutti i provvedimenti attuativi della legge-delega 53/2003, dall'art. 7, comma 6, emendamento imposto, come si ricorderà, dalla Commissione Bilancio della Camera.

La Relazione Tecnica, in verità molto stringata, tende a dimostrare che il contenuto di questo primo decreto legislativo non comporta nessun onere aggiuntivo per la finanza pubblica, rilevando che il nuovo impianto organizzativo e didattico del primo ciclo dell'istruzione (scuola primaria e secondaria di primo grado) non comporta nessuna "espansione oraria" rispetto all'attuale "tempo scuola"

Da questa Relazione apprendiamo che:
- è stato già dato avvio alle attività di formazione del personale docente operante nel primo ciclo di istruzione, in particolare per quanto attiene alle "funzioni di supporto, di tutorato e di coordinamento dell'attività educativa didattica". A ciò si è provveduto con le specifiche risorse finanziarie iscritte nello stato di previsione del MIUR e con una quota parte delle risorse finanziarie previste per l'anno 2003 dalla legge 440/97 (buono a sapersi !);
- l'anticipo nella scuola dell'infanzia, essendo subordinato alla presenza di tutta una serie di condizioni recettive, strutturali, e funzionali ed alla disponibilità di risorse finanziarie dei Comuni, non comporta alcun onere aggiuntivo, anche perché la scuola dell'infanzia non rientra "nell'esercizio del diritto- dovere di cui all'art. 2, comma 1, lettera e)". In altre parole, si tratta di un optional di cui potranno avvalersi soltanto i bambini residenti in poche fortunate aree territoriali del Paese;
- l'anticipo nella scuola primaria ha già una specifica copertura finanziaria quantificata dall'art. 7, comma 5 della legge-delega (e questo è vero);
- nella scuola primaria la massima espansione possibile del tempo scuola, in un corso completo, cioè dalla prima alla quinta classe, è di 165 ore settimanali (27 h. frontali, 3h. di attività opzionali facoltative, 3 h di assistenza alla mensa, calcolate sulla media di due rientri pomeridiani su 5 giorni di lezione);
- nella scuola secondaria di primo grado viene proposto un modello orario che si sviluppa in complessive 35 h. settimanali così ripartite: 27 h frontali, 6 h di attività opzionali facoltative, 2 h settimanali di mensa riferite a 2 giorni.

Si tratterà ora di verificare se la Conferenza unificata Stato-Regioni condividerà questa impostazione minimalistica della Relazione e, soprattutto, se le Commissioni Parlamentari (ed in particolare quelle Bilancio) si riterranno soddisfatte da queste stime soporifere e tranquillizzanti.

Una nostra ingenua osservazione: ma che fine ha fatto il Piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma, previsto dall'art. 1, comma 3 della legge-delega.?
Visto che è intendimento del MIUR avviare la riforma , anche se in forma parziale e graduale fin dal prossimo a.s. 2003/2004, sarebbe stato necessario, a nostro avviso, far cenno - pur in forma di mero rinvio- anche a questo Piano. Cosa di cui la Relazione si è ben guardata dal fare.
E questo, per noi, non è un segnale rassicurante!

Nella Relazione Illustrativa il carattere non oneroso per la finanza pubblica dell'impatto applicativo dei contenuti del Decreto, è assunto quale fondamentale presupposto giuridico legittimante l'applicabilità immediata del Decreto stesso alle date in esso indicate (anno scolastico 2003/2004 :prime e seconde classi della scuola primaria; anno scolastico 2004/2005: terza, quarta e quinta classe della scuola primaria e prima classe del biennio iniziale della scuola secondaria di primo grado; anno scolastico 2005/2006: seconda classe del biennio iniziale della media; anno scolastico 2006/2007. classe terminale del primo ciclo).

L'ossessività con la quale si sostiene che l'avvio della riforma avviene "a invarianza di spesa", deriva dalla preoccupazione del MIUR di eventuali eccezioni in sede politica (le Commissioni parlamentari), ma ancor più in sede di organi di controllo (la Corte dei conti), circa il vincolo giuridico contenuto nell'art. 7, comma 8, della legge-delega in base al quale l'emanazione dei provvedimenti attuativi della riforma che comportino "nuovi o maggiori oneri finanziari", deve essere preceduta dall'entrata in vigore di un apposito stanziamento di risorse (altro emendamento imposto dalla Commissione Bilancio della Camera).

La Relazione Illustrativa indica formalmente l'oggetto del Decreto: la definizione delle linee generali del nuovo ordinamento della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, con la previsione di avvio graduale fin dal prossimo anno scolastico.

Viene qui espressamente segnalato un elemento istituzionale ed organizzativo assunto dal Decreto, consistente nella previsione di una fase transitoria, in attesa del perfezionamento di ulteriori provvedimenti necessari ed indispensabili alla definizione dei Piani di studio personalizzati, in base all'art. 8 del DPR 275/99, esplicitamente richiamato, quali i Regolamenti concernenti l'individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio, per la quota nazionale, relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale, agli orari, ai limiti di flessibilità interni all'organizzazione delle discipline.

Si tratta di operazioni molto complesse, che vanno necessariamente tra loro intrecciate , raccordate e coordinate, il cui perfezionamento non sarebbe stato raggiunto in tempo utile per il previsto avvio della riforma fin dall'inizio del prossimo anno scolastico.

Cosicché , mentre il Decreto ha stabilito la nuova struttura ordinamentale delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado , per gli assetti pedagogici, didattici ed organizzativi "coerenti con le linee generali del nuovo sistema formativo" (che in base alla Relazione sarebbe stato già oggetto di documentazione e sperimentazione) ha fatto rinvio all'utilizzo transitorio delle Indicazioni Nazionali (per le scuole dell'infanzia, elementare e media) e del Profilo d'uscita dello studente al termine del primo ciclo d'istruzione, sui contenuti dei quali la CISL SCUOLA e l'IRSEF-IRFED hanno già espresso e formalizzato al Ministro Moratti le rispettive osservazioni e valutazioni di merito.

Come già accennato, lo schema di Decreto, una volta deliberato dal Consiglio dei Ministri, sarà oggetto di confronto con la Conferenza unificata Stato-Regione e sarà successivamente trasmesso alle Commissioni Istruzione e Bilancio di Camera e Senato.

Il 29 maggio p.v. le OO.SS. sono state convocate dal MIUR, per un'informativa sulla struttura e sul contenuto del Decreto stesso; sarà quella la sede per una nostra verifica della "blindatura" o meno dello schema e del suo iter di definizione.

Un'ultima considerazione sulle "Abrogazioni"
Lo schema di Decreto, con tecnica inusuale declina le disposizioni del vigente ordinamento che continuano ad applicarsi alle sezioni di scuola materna ed alle classi di scuola elementare e di scuola media ancora funzionanti "secondo il precedente ordinamento", stabilendo la loro abrogazione esplicita a decorrere dall'anno scolastico successivo al completo esaurimento delle predette classi e sezioni, non dimenticando comunque di elencare le disposizioni che vengono abrogate "a decorrere dall'anno scolastico successivo all'entrata in vigore del presente decreto", presumibilmente, cioè, dal 1° settembre 2003.
In concreto:
ABROGAZIONI dall’anno scolastico successivo all’esaurimento delle sezioni e classi funzionanti secondo il precedente ordinamento

- Art. 99 (finalità e caratteri della scuola materna), c. 1 e 2
- Art. 104 (orario di funzionamento della scuola materna ed organici)
- Art. 109 (istruzione obbligatoria), commi 2 e 3

- Art. 118 (finalità della scuola elementare)
- Art. 119 (continuità educativa)
- Art. 128 (programmazione ed organizzazione didattica) commi 3 e 4
- Art. 145 (ammissione alle classi successive alla prima)
- Art. 148 (Esame di licenza elementare)
- Art. 149 (valore della licenza)
- Art. 150 (rilascio dell'attestato di licenza)
- Art. 161 (finalità e durata della scuola media) comma 2
- Art. 176 (iscrizione alla prima classe della scuola media)
- Art. 178 (accesso alle classi successive alla prima) commi 1 e 3
- Art. 183 (ammissione all'esame di licenza) comma 2
- Art. 442 (dotazioni organiche)

ABROGAZIONI dall'anno scolastico successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo

- Art. 129 (orario delle attività didattiche nella scuola elementare)
- Art. 130 (progetti formativi di tempo lungo nella scuola elementare)
- Art. 143 (iscrizione alla prima classe della scuola elementare) comma 1
- Art. 147 (esami di idoneità nella scuola elementare)
- Art. 162 (istituzione delle cattedre e dei posti di ruolo nella scuola media) comma 5
- Art. 178 (accesso alle classi successive alla prima) comma 2

Osservazioni sullo schema di decreto

Relativamente alla Scuola dell'infanzia gli articoli che trattano l'applicazione della riforma in questo segmento di scuola sembrano enfatizzare il ruolo di "servizio" anziché quello di "scuola". Si leggono le seguenti espressioni:
- "è assicurata …… la possibilità di frequenza";
- "possono essere iscritti";
- "l' orario delle attività educative ….. si diversifica da un minimo di 875 ad un massimo di 1700 ore, a seconda dei progetti educativi delle singole scuole dell'infanzia, tenuto conto delle richieste delle famiglie".

Mai è citata la parola "didattico" e non si comprende come possa essere equiparato un progetto educativo che si realizza in 25 ore settimanali con uno che invece ne preveda 50.
Se poi intrecciamo la lettura dell'articolato con quella delle relazioni appare ancora più evidente come la scuola dell'infanzia sia sempre più differenziata dai successivi cicli d'istruzione, infatti si prevede un calendario articolato in 35 settimane contro le 33 degli altri, si afferma che "trattasi di scuola non rientrante nell'esercizio del diritto–dovere di cui all'articolo 2 comma 1 lettera e della legge delega" e si lega la generalizzazione alle risorse disponibili.
Niente viene detto sulla funzione docente, sulle risorse organiche (quanti docenti per l'orario a 25 ore e quanti per le 50?), né si accenna minimamente ai problemi inerenti l'inserimento di bambini con età inferiore ai tre anni (quanti per sezione, sezioni omogenee o eterogenee, quali figure professionali).

Sul Primo ciclo di istruzione, unico ciclo di istruzione che comprende "la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado" pare singolare la definizione di "unico" per un ciclo formativo che, nominalmente, ha al suo interno un percorso primario ed un pezzo del percorso secondario!

Sulla Scuola Primaria abbiamo potuto leggere che
- "la scuola primaria promuove, nel rispetto delle diversità individuali, lo sviluppo della personalità", ma non si cita mai lo sviluppo dello spirito critico e della creatività,
- l'alfabetizzazione nella lingua inglese viene generalizzata trascurando tutte le esperienze di insegnamento di altre lingue comunitarie attuate nella scuola elementare dal 1990 ad oggi.

Per quanto riguarda l'anticipo rimandiamo alle osservazioni già più volte fatte sulla legge di riforma.

Le disposizioni relative all'orario scolastico sembrano essere contraddittorie perché, se da un lato si afferma che è "invariato l'orario annuale delle lezioni", dall'altro si parla di 891 ore che significano 27 ore settimanali comprensive anche dell'insegnamento della seconda lingua. Anche aggiungendo le 99 ore annue facoltative ed opzionali per gli alunni non si raggiunge l'orario attualmente previsto dalla legge 148. Inoltre il tempo pieno che fine farà? Sarà soltanto a richiesta delle famiglie e con quale personale dovrà realizzarsi?

Alcune perplessità pone il passaggio che prevede specifiche professionalità non riconducibili al profilo professionale dei docenti della scuola primaria da impiegare in attività di insegnamento!

Per quanto attiene al ruolo ed alle funzioni sembra fortemente penalizzata la collegialità, mentre si parla di una "responsabilità delle istituzioni scolastiche" non ben definita, né facilmente attribuibile a organi collegiali.

Il docente tutor si dice che deve avere una specifica formazione e che è confermato sulla classe (o sul "gruppo di alunni affidatogli"?) "per l'intera durata del corso", assume funzioni di coordinamento delle attività educative e didattiche cura le relazioni con le famiglie e la documentazione del percorso formativo dell'alunno (non si parla più di portfolio) con l'apporto dei colleghi. Inoltre si definisce il suo orario frontale con gli alunni (18 – 21 ore), nei primi tre anni della scuola primaria.

Il Dirigente Scolastico assegna i docenti alle classi non più in ottemperanza ai criteri espressi dal Collegio, ma sulla base di quanto stabilito dal POF tenendo conto della continuità didattica e la migliore utilizzazione delle competenze professionali .

Per la Scuola secondaria di primo grado l'orario delle lezioni (891)ore è inferiore all'attuale.
Le 198 ore annue facoltative ed opzionali per gli allievi non ci sembrano garantire il diritto allo studio di tutti gli alunni, come ci sembra strano e non condivisibile lo sconto (se non motivato da ragioni di salute) di un quarto dell'orario annuale.

Il tempo prolungato non è mai citato.
Analoghe alle osservazioni già espresse per la scuola primaria relativamente a figure specialistiche non riconducibili al profilo del docente.
Il docente che svolge funzioni di orientamento è obbligato alla permanenza per l'intera durata del corso (tre anni). Dal testo non si evince se la sua individuazione sia frutto di una scelta collegiale o del Dirigente scolastico.

Per quanto attiene alla valutazione si esprimono alcune riserve per tutta la materia inerente gli alunni privatisti.

Per quanto, infine, attiene alle valutazioni sull'assetto pedagogico didattico si rimanda alle osservazioni CISL SCUOLA e IRSEF-IRFED già inviate al Ministro.

Occorre infine rilevare che la cosiddetta sperimentazione, attuata in 251 scuole nel corrente anno scolastico, non può essere considerata un campione significativo né generalizzabile.