

**MEMORIA DELLA CISL SCUOLA DEPOSITATA IN DATA 14 OTTOBRE 2008
PRESSO LA VII COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO,
IN OCCASIONE DELL'AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE
IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 1° SETTEMBRE 2008, N. 137, RECANTE
"DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI ISTRUZIONE E UNIVERSITÀ"
(ATTO S. 1108)**

Signor Presidente,

Onorevoli Componenti di codesta rispettabile Commissione,

già in occasione dell'audizione presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati, avvenuta lo scorso 16 settembre, la CISL Scuola ha avuto modo di manifestare, sul provvedimento in esame, il proprio articolato giudizio. In esso infatti ritroviamo, accanto a misure condivisibili e apprezzabili, altre sulle quali resta invece fermo e netto il nostro dissenso. Un dissenso che nasce dalla convinzione che si tratti di misure destinate a far compiere un pericoloso passo all'indietro, in termini di efficacia e qualità, al nostro sistema scolastico, colpendo inopinatamente il segmento che in ripetute occasioni ha riscosso attestazioni di stima e apprezzamento in ambito internazionale. Ci riferiamo in particolare all'art. 4, che ripristina il modello dell'insegnante unico nella scuola primaria: l'aver introdotto, in sede di esame alla Camera, un elemento di gradualità che non esitiamo a definire scontato (attivazione del modello a 24 ore, con maestro unico, a partire dalla prima classe del ciclo), non attenua il giudizio negativo, che in seguito avremo modo di argomentare in termini più puntuali, su un provvedimento teso a mettere in liquidazione, in modo affrettato e superficiale, un modello organizzativo e didattico di collaudata efficacia.

Il testo approvato nei giorni scorsi dalla Camera dei Deputati è stato nel frattempo integrato con nuove disposizioni che fra l'altro intervengono in modo discutibile sulla delicata materia del reclutamento del personale, introducendo ulteriori elementi di preoccupazione e disagio in una situazione che per gli interessi in campo e per le attese di cui occorre tener conto esige di essere affrontata, più di altre, con grande attenzione ed equilibrio.

Fortissime perplessità avevamo da subito espresso rispetto alla scelta del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza per introdurre nella scuola, proprio alla vigilia dell'inizio del nuovo anno scolastico, significative e, per alcuni versi, laceranti innovazioni di natura organizzativa e didattica, mentre sarebbe stato auspicabile un preventivo e diffuso coinvolgimento partecipativo e propositivo degli studenti, delle famiglie, del personale, delle rappresentanze associative e sindacali e di tutti i soggetti istituzionali che hanno competenze e responsabilità in materia scolastica. A ciò si è aggiunta, ora, l'ulteriore grave decisione di ricorrere al voto di fiducia, che vanifica la possibilità di un approfondito, disteso e autorevole confronto parlamentare.

Ferme restando l'autonomia e la sovranità del Parlamento, non possiamo che ribadire, anche in questa sede, l'auspicio che la discussione – in seconda lettura- in Commissione e in Aula di questo ramo del Parlamento, non veda esclusa la possibilità di apportare al testo del Decreto-Legge integrazioni e correzioni che tengano anche conto delle richieste emendative e soppressive che si sono levate, ogni giorno sempre più forti, generalizzate e motivate dal mondo della scuola. A tale proposito ci sembra importante sottolineare come la soppressione dell'art. 4 sia indicata al primo posto fra gli obiettivi dello sciopero generale della scuola indetto nei giorni scorsi, unitariamente, da tutte le Organizzazioni sindacali confederali e autonome maggiormente rappresentative, uno schieramento che davvero esprime in modo pressoché unanime il disagio e le attese dell'intero modo della scuola italiana.

Vogliamo inoltre richiamare l'attenzione sull'ampia convergenza realizzatasi nell'ambito dell'associazionismo professionale, che vede le sigle più autorevoli e rappresentative dei più diversi orientamenti culturali e politici (AIMC, UCIIM, CIDI, MCE, FNISM, Legambiente Scuola e Formazione) unite in una valutazione fortemente critica del decreto-legge 137/08, tanto da sottoscriverne, insieme, la richiesta di revoca; analogamente si sono di recente pronunciate, con riferimento alla questione del ritorno al maestro unico, la SIPED (Società italiana di pedagogia), la SIRD (Società italiana di ricerca didattica), il CIRSE (Centro italiano di ricerca storico-educativa) e la SIREF (Società italiana di ricerca educativa e formativa).

Entrando nel merito dei contenuti del provvedimento, ci sia consentito di esprimere le seguenti osservazioni:

a) sull'art. 1 “Cittadinanza e Costituzione”

Quella che nel Disegno di Legge licenziato dal Consiglio dei Ministri in data 1° agosto 2008 si configurava come introduzione di una vera e propria nuova disciplina di studio, per la quale si prevedeva anche uno specifico monte ore annuale, si stempera in un più generico richiamo ad azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale, finalizzate all'acquisizione di conoscenze e competenze relative a “Cittadinanza e Costituzione”, nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivamente riservato alle stesse. In mancanza di una chiara indicazione ordinamentale che, pur nella sua evidente trasversalità, conferisca alla materia maggiore identificazione e dignità curricolare, la previsione normativa rischia di non dispiegare, rispetto alle norme vigenti, e alle pregresse iniziative politico-parlamentari, in termini educativi e formativi gli effetti innovativi auspicati, e da noi condivisi.

Non risulta, inoltre, chiaro l'oggetto della prevista sperimentazione che avrebbe senso solo nel caso in cui si intendesse subordinare il nuovo assetto ordinamentale della disciplina, rinviandone l'attuazione cogente e generalizzata al prossimo anno scolastico, all'esito di una sperimentazione nazionale, rimessa all'adesione volontaria delle istituzioni scolastiche, sulla base della loro autonomia organizzativa e didattica, previa deliberazione del Collegio dei Docenti.

I suddetti profili problematici sono estensibili, con la dovuta prudenza e i necessari adattamenti, alla Scuola dell'Infanzia essendo gli obiettivi dell'innovazione proposta in qualche modo pertinenti al “Campo di esperienza”: “Il sé e l'altro”, relativamente all'acquisizione delle “prime regole” del “vivere insieme”.

b) sull'art. 2 “Valutazione del comportamento degli studenti”

La transizione così esplicita e repentina ad un nuovo regime valutativo del “comportamento” (in passato denominato: “condotta”) con la previsione della bocciatura in caso di voto inferiore a sei decimi stanti, peraltro, le disposizioni in materia di diritti, doveri e sistema disciplinare degli studenti nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado recentemente rese più aspre, pesanti e severe dalle modifiche apportate al d.P.R. n. 249/98 concernente lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, introdotte dal d.P.R. n. 235/2007 ed entrate in vigore già nel decorso anno scolastico, costituisce una evidente sovrapposizione normativa, rischiando così di provocare grande confusione nelle scuole e di aggravare i rapporti tra docenti, studenti e famiglie e di interferire negativamente sullo stato delle relazioni intercorrenti tra le varie componenti della comunità scolastica che il “Patto educativo di corresponsabilità” previsto dal richiamato d.P.R. 235/2007 si propone di ricostruire attraverso un graduale processo di reciproca e fattiva responsabilizzazione.

Anche in questo caso, data l'estrema delicatezza culturale, pedagogica e sociale della materia per cui si è riconosciuta nello stesso provvedimento d'urgenza la necessità di un apposito Decreto Ministeriale, sarebbe stato quanto meno necessario differirne l'applicazione all'anno scolastico 2009/2010, consentendo così alle scuole di “metabolizzare” l'innovazione.

In linea di principio, può essere condivisa la scelta di assegnare ai docenti la valutazione anche del comportamento degli alunni, pur non potendosi considerare di per sè risolutiva di problemi che richiedono un profondo ripensamento dei contenuti, delle modalità e degli stili (di insegnamento e di apprendimento) che devono contraddistinguere i percorsi scolastici. Una scelta che sembra collocarsi in continuità con la precedente produzione normativa volta ad accrescere la serietà e il rigore negli studi.

c) sull'art. 2, comma 1 bis (Utilizzo delle somme residue del Bilancio 2008 per l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza degli edifici scolastici).

La legge 331/04 autorizzava una spesa di

- ✓ € 201.000.000 per il 2005
- ✓ € 176.500.000 per il 2006
- ✓ € 170.500.000 per il 2007

“...per interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, e comunque a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio.”

Con questo emendamento si recuperano opportunamente le somme non utilizzate alla data di entrata in vigore della legge e vengono finalizzate *“al finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza degli istituti scolastici ovvero di impianti e strutture sportive dei medesimi”*.

Benché la complessità dell'organizzazione del Bilancio dello Stato non consenta con immediatezza di quantificare la consistenza di questi residui, si condivide la scelta emendativa del Parlamento e si confida nella tempestività dell'emanazione del previsto Atto di Indirizzo da parte delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, propedeutico alla definizione del Decreto Governativo di riparto delle risorse medesime ed alla loro prioritaria destinazione per fronteggiare le diffuse ed allarmanti situazioni di emergenza e di carenza in cui versano le istituzioni scolastiche.

d) sull'art. 3 “Valutazione del rendimento scolastico degli studenti”

In materia di valutazione del “rendimento” degli alunni si discute da almeno un trentennio, ed in particolare dalla tanto “rivoluzionaria” che “luminosa” Legge n. 517/77, che recepiva e portava a sintesi l’esito più autorevole e accreditato del dibattito socio-culturale e pedagogico-didattico e teneva conto delle pratiche innovative già attuate sperimentalmente in moltissime scuole.

Anche la Legge n. 53/2003, tenacemente voluta dall’allora Ministro dell’Istruzione Letizia Moratti e licenziata dal Parlamento nella XIV Legislatura, era intervenuta sulla questione ritenendo necessario un aggiornamento normativo all’evoluzione del pensiero pedagogico che allargava la dinamica degli apprendimenti non solo alle “conoscenze” codificate nei canoni dei “saperi” disciplinari, ma anche alle “competenze” e alle “abilità”, sempre più puntualmente declinate da specifiche Direttive Comunitarie.

La “certificazione delle competenze”, delle relative modalità e dei relativi strumenti, pur essendo divenuta oggi una questione centrale delle dinamiche valutative, ancora non ha trovato - al di là di reiterati e formali annunci di interventi dispositivi - un’adeguata regolamentazione amministrativa, tant’è che rimane sostanzialmente affidata alle autonome determinazioni delle scuole e, non di rado, agli esiti del contenzioso giurisdizionale cui le famiglie degli allievi fanno sempre più spesso ricorso.

L’avvenuto repentino ripristino nel primo ciclo di istruzione (scuola primaria e secondaria di primo grado), attraverso un provvedimento d’urgenza, della valutazione periodica e annuale degli apprendimenti espressa in decimi e integrata, nella scuola primaria, da “giudizi analitici sul livello globale di maturazione raggiunto dall’allievo”, non fornendo alcun elemento utile a sciogliere i nodi tuttora esistenti e a dissipare le tante ambiguità che incombono sull’attività didattica e gestionale dei docenti in materia di valutazione, non fa che aggiungere confusione a confusione.

Come se ciò non fosse già di per sé sufficiente a consigliare un più meditato ripensamento in merito, segnaliamo comunque il pasticciato, e in parte omissivo, riferimento alle norme previgenti, delle quali vengono disposte modiche e abrogazioni.

Parziale rimedio a quanto sopra è stato portato, in sede di emendamento da parte della Camera, per quanto riguarda la specificità della scuola primaria in ordine alla valutazione finale e alle modalità di passaggio alla classe successiva: a conferma della estrema superficialità e ambiguità della primitiva formulazione.

Poiché anche su questa materia si rinvia ad un successivo specifico Regolamento, che potrebbe costituire occasione e strumento per una sua più chiara, coerente e complessiva disciplina, riterremmo in ogni caso opportuno dilazionarne l’entrata in vigore all’anno scolastico 2009/2010.

e) sull'art. 4 “Insegnante unico nella scuola primaria”

Inopinatamente, come detto, si rende esplicito l’antistorico ripristino del modello dell’unico insegnante per classe nella scuola primaria; in questo senso viene fornita una precisa indicazione di cui si dovrà tener conto in sede di definizione dei Regolamenti attuativi di cui al comma 4 dell’art. 64 del Decreto-Legge n. 112/2008, convertito nella Legge 6/8/08 n. 133.

La formulazione del testo non consente di valutare in dettaglio la portata dell'intervento, e appaiono scontati gli elementi di gradualità introdotti con emendamento alla Camera: permane tuttavia un'impostazione che tende a prefigurare come modello base quello di una scuola funzionante a 24 ore settimanali, ancorché aperta ad ulteriore più ampia articolazione in rapporto alle esigenze espresse dalle famiglie, opportunità che tuttavia sconta in prospettiva le previste restrizioni in materia di organici.

Il comma 2, inoltre, violando apertamente il quadro delle relazioni sindacali e operando una tanto diretta quanto inusitata incursione su una materia la cui disciplina è affidata al terreno contrattuale, prevede unilateralmente - e con un evidente vizio di legittimazione sia politica che istituzionale - un'apposita "sequenza" nella quale si presumerebbe di definire il trattamento economico dovuto per le eventuali ore di insegnamento aggiuntive rispetto all'attuale orario contrattualmente destinato all'insegnamento (22 ore settimanali).

L'azione emendativa esercitata dalla Camera rischia di accentuare, anziché attenuare, gli elementi di criticità, in quanto carica gli oneri derivanti dall'applicazione della norma direttamente sul fondo dell'istituzione scolastica, di cui - peraltro - è stata reiteratamente denunciata l'insufficienza, rinviando in modo vago e generico ad un successivo reintegro.

Denunciamo l'irricevibilità di questa previsione legislativa e ne chiediamo con forza e determinazione la cancellazione dal testo del Decreto.

Al riguardo, riteniamo indispensabile illustrare, esplicitare e motivare la nostra posizione di totale, assoluto e indignato rifiuto.

Consideriamo tale imposizione, che postula un'inevitabile decurtazione dell'orario settimanale in tale ordine di scuola, come l'ultimo colpo di mano di una manovra pesantissima del Governo che, attraverso provvedimenti d'urgenza (in particolare il già richiamato art. 64 del D.L. 24 giugno 2008 n.112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, del quale proprio in questi giorni l'Amministrazione sta predisponendo i Regolamenti di attuazione che dovranno passare anche all'autorevole vaglio di codesta spettabile Commissione), sta distrutturando l'intero sistema di istruzione pubblica statale, colpendo tutti gli ordini e gradi di scuola e falciandone il relativo personale.

Siamo indignati per la disinvoltura culturale, giuridica, politica e istituzionale con la quale, attraverso il ripristino del maestro unico, si mortifica e offende un ordine di scuola più avanzato a livello internazionale, come confermato dal recentissimo Rapporto OCSE, cancellando così la migliore esperienza di innovazione organizzativa e didattica e di crescita del nostro sistema di istruzione non casuale ed estemporanea, bensì frutto di un'approfondita elaborazione culturale, pedagogica, metodologica e didattica nonché dell'appassionato lavoro di tanti insegnanti.

L'attuale modello organizzativo della scuola primaria fu sancito nel 1990 dalla legge 148, a compimento di un processo di innovazione della didattica conseguente anche all'aggiornamento dei programmi scolastici: il cosiddetto "modulo" era ed è indispensabile per coprire un tempo scuola di 27/30 ore settimanali, necessario per assicurare un bagaglio di conoscenze e competenze adeguato all'evoluzione dei tempi e rispetto al quale è oggi improponibile un docente "tuttologo".

La legge 148/90 valse anche a ricondurre efficacemente a sistema la diffusa pratica delle attività integrative.

f) sull'art. 5 “Adozione dei libri di testo”

Sui contenuti dell'art. 5 esprimiamo sostanziale condivisione, in quanto si tratta di misure volte ad alleggerire le spese sostenute dalle famiglie.

g) sull'art. 5 bis “Disposizioni in materia di graduatorie ad esaurimento”

L'art. 5 bis, introdotto con emendamento dalla Camera dei Deputati, è condivisibile per quanto riguarda la possibilità di accedere alle graduatorie ad esaurimento riconosciuta a particolari categorie di personale (IX ciclo delle SSIS, COBASLID, corsi di strumento musicale, ecc.): viene accolta, al riguardo, una precisa richiesta che anche la CISL Scuola aveva a suo tempo avanzato, richiesta motivata con la situazione di perdurante vuoto normativo in ordine alle procedure di reclutamento ordinarie, stante la non attuazione della delega contenuta nell'art. 2, comma 416, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) per una loro ridefinizione. Suscita invece perplessità, e sarà fonte di sicuro contenzioso, la previsione di un inserimento cosiddetto “a pettine”, laddove sarebbe stato più opportuno consentire un inserimento “in coda”, più confacente alla nuova natura che le graduatorie hanno assunto a seguito della trasformazione operata dall'art. 1, comma 605, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007). Va anche ricordato che l'inclusione in coda è attualmente prevista per quanti, in sede di aggiornamento periodico delle graduatorie, chiedono di cambiare provincia: nei loro confronti le nuove disposizioni determinerebbero un'evidente ed ingiustificabile disparità di trattamento.

h) Sull'art. 6 “Valore abilitante della laurea in scienze della formazione primaria”

La CISL Scuola esprime apprezzamento per il ripristino, che aveva ripetutamente chiesto e sollecitato, del valore abilitante della Laurea in scienze della formazione primaria, venuto meno a seguito dell'abrogazione dell'art. 5 della Legge 53/2003 da parte del richiamato comma 416, dell'art. 2, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008).

i) Sull'art. 7bis Art. 7- bis (Provvedimenti per la sicurezza delle scuole)

Come per il contenuto del comma 1bis del precedente art. 2, condividiamo la previsione di destinare al piano straordinario per la sicurezza degli edifici scolastici ed in particolare a quelli ricadenti nelle aree a rischio sismico *“un importo non inferiore al 5% delle risorse stanziare per il programma delle infrastrutture strategiche.”*

Infatti, il Programma delle Infrastrutture Strategiche elaborato nel giugno 2008 in coerenza con il DPEF, individua *esigenze prioritarie* nel prossimo triennio (08/09, 09/10, 10/11) quantificabili in una spesa di 14 miliardi di euro di fondi pubblici e 30 miliardi di euro di fondi privati.

Facendo riferimento a tali i stanziamenti, il 5% corrisponde a 700 milioni di euro.

Condividiamo che al medesimo obiettivo della sicurezza e messa a norma degli edifici scolastici vengano recuperate tutte le economie (somme non spese) derivanti da precedenti leggi specifiche.

Rispetto alle pur doverose cautele procedurali, segnaliamo, tuttavia, la necessità di intervenire urgentemente in materia di sicurezza delle scuole al fine di eliminare tutte quelle carenze strutturali e funzionali che possano mettere a rischio la sicurezza e l'incolumità dei nostri ragazzi.

In tal senso è apprezzabile l'intento di individuare il *“soggetto attuatore” con il compito di definire “...w gli interventi da effettuare per l'immediata messa in sicurezza di almeno cento edifici scolastici”*.

Per le ragioni già dette, auspichiamo che si tratti di un primo intervento cui dovrà seguire un piano organico adeguatamente finanziato.

Conclusivamente, anche in riferimento ai contenuti del Piano Programmatico (Atto n. 36) sul quale esprimeremo le nostre osservazioni e valutazioni nel prosieguo della presente Audizione e che affideremo ad una specifica ulteriore Memoria, riteniamo opportuno e doveroso richiamare in questa autorevole sede istituzionale come la CISL e la CISL SCUOLA, nell'ambito dell'incontro dello scorso 6 agosto tra il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca con le Forze Sociali, avessero ritenuto, responsabilmente, di accogliere la richiesta di dialogo avanzata dal Governo, per verificare, attraverso un leale e serrato confronto negoziale, le possibilità di revisione dei numeri e dei tempi contenuti nella manovra di luglio, che giudicavamo e continuiamo a giudicare politicamente irrealistici ed errati perché il ridimensionamento della scuola pubblica, della sua offerta formativa e delle risorse, è la tassa più iniqua che un Governo può mettere sul futuro dei giovani e del Paese.

Il Decreto-Legge n.137/2008, segnatamente sulla parte concernente la reintroduzione del maestro unico, mette purtroppo a repentaglio l'avvio e la possibilità di un positivo sviluppo di quel confronto, che sarebbe l'unica via possibile per recuperare l'errata visione ed impostazione della “questione scuola” da parte del Governo. Che, tra l'altro, rischia di entrare in collisione con i propositi che pure dichiara, poiché è evidente che il risparmio di oggi, ottenuto comprimendo i diritti e le aspettative legittime dei giovani, delle famiglie, delle madri lavoratrici, del personale, sarà il nuovo debito di domani, che limiterà crescita e competitività del Paese.

L'attacco alla scuola primaria, peraltro, avviene in un contesto che implica comunque pesanti ricadute anche per gli altri ordini e gradi di scuola, tutti chiamati a dare il proprio “contributo” ad una manovra che ridurrà di 87.000 unità gli insegnanti e di circa 45.000 il personale ATA, con effetti devastanti sul piano culturale e sociale, vanificando anche le attese di migliaia di lavoratori precari.

Tutto ciò non potrà non determinare l'inasprimento della forte e diffusa conflittualità politica, sindacale e professionale in atto, di cui la scuola non ha sicuramente bisogno, per cui avvertiamo l'obbligo di chiedere al Governo, attraverso codesta autorevole Commissione di merito, di fare un “passo indietro” sull'intera manovra, oltre che sul maestro unico, restituendo agli alunni, alle famiglie e al personale quella serenità indispensabile perché uno dei diritti fondamentali dell'uomo, della persona, del cittadino, costituzionalmente tutelato, quello cioè all'istruzione e alla formazione, possa essere adeguatamente soddisfatto.

Grazie per l'attenzione.

Roma, 14 ottobre 2008

Francesco Scrima
Segretario Generale della CISL Scuola