



CISL
SCUOLA

UNA SCUOLA A MISURA DI FUTURO

INFANZIA E PRIMARIA

Partire bene: un investimento per il futuro



Roma, 3 maggio 2012

Partire bene: un investimento per il futuro

“Solo in apparenza l’attuale crisi economica globale è da attribuirsi alla bolla immobiliare degli Stati Uniti o a banchieri senza scrupoli che con le loro manovre hanno sconvolto e indebolito i mercati finanziari”

Lo afferma Raghram G. Rajan, docente della Booth School of Business della Chicago University, che nel suo saggio “Fault lines” (Linee di frattura 2010) ribadisce quanto aveva già dichiarato nel 2005, prevedendo, allora, quella che poi sarebbe divenuta nel 2008 la più grave crisi economica mondiale dopo quella del 1928.

In realtà, continua il prof. Rajan *“una delle cause primarie del dissesto finanziario è da ricercarsi nell’ignorare il nesso tra educazione e sviluppo. La diffusione delle tecnologie è stata sì decisiva per la promozione della crescita ma ha anche messo in luce l’incapacità di soddisfare le nuove esigenze imposte dalla tecnologia stessa determinando un accrescersi delle disuguaglianze sociali.”*

Una società profondamente diseguale non può andare incontro a una crescita economica duratura anzi l’aumento delle disuguaglianze fra i cittadini comporta una grave ripercussione sull’economia di quel Paese.

Una delle principali cause di disuguaglianze è il divario tra l’aumento della domanda dei lavoratori preparati e l’offerta degli stessi.

Nel marzo del 2000 il Consiglio Europeo tenne a Lisbona una sessione straordinaria dedicata ai temi economici e sociali, consapevole che l’Unione era innanzi ad una svolta epocale causata dalla globalizzazione e dalle sfide che una società della conoscenza avrebbe condizionato.

Furono individuati una serie di obiettivi da perseguire entro il 2010 per far sì che in Europa potesse essere realizzata *“l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*.

Il Consiglio Europeo riconobbe un ruolo determinante svolto dall'istruzione quale strumento rafforzativo della competitività dell'Europa. (Conclusioni della Presidenza - Consiglio di Lisbona 23-24 marzo 2000)

In particolare gli obiettivi erano i seguenti:

- Almeno l'85% dei giovani deve conseguire un diploma di scuola secondaria superiore;
- Il tasso massimo di abbandono della scuola, prima di conseguire un titolo superiore od una qualifica non deve superare il 10%;
- La partecipazione alle attività di formazione permanente deve coinvolgere il 12,5% della popolazione nell'arco di un mese;
- Diminuire di almeno il 20% la percentuale di giovani che dimostrano scarsa capacità di comprensione del testo;
- Aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in Matematica, Scienza e Tecnologia.

Ad eccezione dell'ultimo indicatore per nessuno degli altri il progresso dei Paesi europei è stato tale da consentire di raggiungere l'obiettivo previsto. (Progress toward the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and Benchmarks 2009).

Da qui la necessità di rilanciare per il prossimo decennio un nuovo quadro strategico che prevede, tra gli altri obiettivi:

- Almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione preelementare;
- La quota di abbandoni precoci dall'istruzione e formazione dovrebbe essere inferiore al 10%;
- La quota dei giovani con scarse prestazioni in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%;

- La quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40%;
- Una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare alla formazione permanente.

Tre di questi indicatori riprendono quelli della strategia di Lisbona 2010, due sono nuovi, il primo in particolare pone l'attenzione su di una fascia di età fino a questo momento quasi ignorata e protagonista, invece, di una comunicazione dello scorso febbraio 2011 della Commissione Europea che sollecita i paesi membri a promuovere un maggiore investimento di risorse sull'educazione e la cura della prima infanzia. (ECEC - Early childhood education care).

Un'elevata qualità delle attività educative rivolte alla prima infanzia può in particolare contribuire al raggiungimento di due fondamentali obiettivi delle Strategie Europee per il 2020:

- riduzione al di sotto del 10% dell'abbandono scolastico;
- almeno 20 milioni di persone in meno a rischio di povertà ad esclusione sociale.

Si eviterebbe infatti uno spreco di talenti e si otterrebbe una significativa riduzione della spesa pubblica nei sistemi sociali, sanitari e giudiziari (delinquenza minorile).

L'accesso universale ai servizi ECEC inclusivi e di alta qualità rappresenta, dunque, un vantaggio per la collettività e un volano indispensabile per vincere anche le sfide sul terreno di un'economia sempre più globalizzata e competitiva, un contesto nel quale l'istruzione prescolare si pone come investimento per il futuro successo scolastico e per le prospettive di impiego.

Il programma per la qualità dell' ECEC si articola nei seguenti contenuti:

- trovare il giusto equilibrio tra elementi cognitivi e non cognitivi nel programma di studi;
- promuovere la professionalizzazione del personale ECEC: identificare le qualifiche necessarie per ciascuna funzione;
- sviluppare politiche per attirare, formare e trattenere in ECEC personale adeguatamente qualificato;
- migliorare l'equilibrio di genere del personale ECEC;
- passare ai sistemi ECEC che integrino cura ed educazione e migliorare la qualità, l'equità e l'efficienza del sistema;
- facilitare la transizione dei bambini della prima infanzia dalla famiglia all'educazione/cura, nonché da un livello di istruzione a quello successivo;
- assicurare la garanzia di qualità: progettare contesti pedagogici armoniosi e ben coordinati, coinvolgendo le principali parti interessate.

Lo stato dell'arte nel nostro Paese

Primissima Infanzia-0-3

La ricerca psicopedagogica ha costantemente segnalato che le basi dell'apprendimento si creano nei primissimi mesi e anni di vita e che lo sforzo per dare a ogni bambino il migliore possibile avvio nella vita deve essere iniziato molto prima degli anni di istruzione formale. Questa consapevolezza insieme al rapido aumento della partecipazione delle donne nella forza lavoro e il netto incremento di famiglie mononucleari, composte cioè, da un unico genitore, fanno sì che la cura dei bambini nella fascia di età 0-3 sia uno dei principali problemi attuali per le famiglie e per i governi dei Paesi dell'OCSE. Ma è anche un fattore fondamentale del benessere dei bambini nei sistemi di istruzione (Unicef Innocenti Research centre, 2007).

Ne deriva l'importanza di investire efficacemente sulla disponibilità di servizi per la prima infanzia non soltanto come strumento per conciliare i tempi di lavoro e di cura ma soprattutto come migliore ingresso dei minori nel processo educativo.

Tra gli obiettivi indicati dal Consiglio europeo da perseguire entro il 2010 vi era il raggiungimento della copertura territoriale del 33% dei servizi socio-educativi.

Nel nostro Paese si continua a registrare una forte differenza nella distribuzione dei servizi nelle diverse aree territoriali, si va da un minimo del 5% ad un massimo del 30% con una media nazionale del 17%, comunque ben lontana dagli obiettivi europei.

Le intese siglate in Conferenza Unificata in materia di servizi socio-educativi (la prima il 26 settembre 2007) finalizzate alla creazione di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata con lo stanziamento per gli anni 2007/2008 di 727 milioni di euro, non hanno sanato il divario tra le Regioni e soprattutto non hanno innalzato la media nazionale.

Attualmente nel nostro Paese i servizi educativi per la primissima infanzia si distinguono in nidi d'infanzia o asili nido che comprendono i nidi "tradizionali", aziendali, micronidi e da qualche anno le sezioni aggregate alle scuole dell'infanzia per bambini dai ventiquattro ai trentasei mesi, denominate "Sezioni primavera" e ancora in fase sperimentale. Vi sono altresì servizi integrativi al nido che comprendono spazi gioco o centri per bambini e genitori.

Sezioni Primavera 2-3 anni.

L'istituzione delle sezioni primavera, disposta dalla legge 296/2006 e sancita successivamente da Accordi in Conferenza Unificata Stato Regioni, non risolve la questione della carenza di servizi socio assistenziali alla prima infanzia, accentuandone anzi ombre e problematiche.

Le Sezioni Primavera sperimentali dovevano concorrere alla diffusione di tali servizi e fare da "ponte" tra asili nido e Scuola dell'Infanzia avendo come "utenza" i bambini dai due ai tre anni.

Le intese in sede di Conferenza Unificata sanciscono l'attivazione delle Sezioni primavera con risorse economiche a tal fine destinate dal MIUR, dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, dal Dipartimento delle Politiche per la famiglia e con la concorrenza di Regioni ed EE.LL

Una sostanziale variazione agli accordi quadro sanciti a più riprese in sede di Conferenza Unificata a partire dal 2007, si ha con l'intesa del 7 ottobre 2010, nella quale le Regioni chiedono e ottengono una modifica solo all'apparenza di lieve entità. La frase "ciascuna regione concorre al finanziamento" viene così riscritta: "ciascuna regione può concorrere al finanziamento", il che consente alle Regioni di sottrarsi all'obbligo preesistente di concorrere con proprie risorse economiche al mantenimento e alla diffusione di un servizio alle famiglie del proprio territorio.

Per tale ragione le disponibilità complessive certe, per l'esercizio finanziario 2011, si riducono a 24.900.000 euro (a fronte dei 35.000.000 stanziati nella fase di avvio), così ripartiti: 18.500.000 a carico del MIUR, 5.000.000 del Dipartimento delle Politiche per la famiglia e 1.400.000 a carico del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

Della quota regionale non vi è comunque alcuna certezza e garanzia.

Monitoraggio 2010-2011 (dati MIUR aprile 2012)

Nell'anno scolastico 2010-2011 sono state istituite in totale 1.604 sezioni Primavera (monitorate 1.459) di cui 445 nel Nord Ovest, 199 nel Nord Est, 255 nel Centro, 527 nel Sud e 178 nelle Isole. Non è dato conoscere quante siano quelle che proseguono una precedente attività e quante invece siano di nuova istituzione, ma si presume che per la quasi totalità si tratti della conferma di esperienze già in atto.

La norma aveva previsto che la gestione delle Sezioni si potesse affidare a Istituzioni Scolastiche statali, agli EE.LL., alle scuole Paritarie.

Delle sezioni monitorate il 58,6% ha come gestore la Scuola paritaria, il 20% le Istituzioni scolastiche statali e il 13,4% i Comuni.

Un 7,7% risulta gestito da soggetti in convenzione od altro.

Questo ultimo dato andrebbe più attentamente analizzato soprattutto per comprendere la natura dell'affidamento a gestori esterni, dei quali interessa sapere se ne abbiano anche la responsabilità giuridica o se siano coinvolti soltanto per assicurare alcuni servizi.

Nell'anno scolastico 2010-2011 sono stati iscritti 23.142 bambini, di cui 102 con disabilità, e 821 bambini stranieri. Dei 23.142 il 7,2% pari a 1667 risulta nato nel 2009 e quindi a settembre 2010 con un'età inferiore ai due anni.

Questo dato segnala in modo evidente come nel nostro Paese vi sia una vera e propria emergenza per quanto riguarda l'offerta di asili nido e di come le Sezioni Primavera, sorte come una sperimentazione dedicata ai bambini dai 24 ai 36 mesi, stiano in realtà surrogando tale carenza, in modo che esula dalle finalità dichiarate dal progetto sperimentale.

Altro elemento di forte criticità è il rapporto bambini/docenti-educatori.

Gli accordi sottoscritti tra Regioni e Uffici Scolastici Regionali prevedono sezioni con un numero di bambini non superiore a 20 e un rapporto di 1:10; dal monitoraggio risulta invece che nel 25,2% delle sezioni questo rapporto è stato superato, con punte del 31,9% al Sud e del 26,7% nelle Isole. Ma anche per il Nord Ovest (21,3%), il Nord Est (20,7%) e il Centro (21,2%) si

registra una considerevole percentuale di sezioni che non rispettano i parametri previsti.

Monitoraggio Sezioni Primavera a.s. 2010-11

STRUTTURA – Sezioni e natura giuridica gestore

| Regioni | sezioni | | | natura giuridica gestore | | | | | | | | | |
|------------|---------|----------|--------|--------------------------|--------|---------|---------|-------|---------|--------|---------|---------|-------|
| | censite | monitor. | % | Statali | comun. | paritar | convenz | altro | statali | comun. | paritar | convenz | altro |
| Abruzzo | 30 | 29 | 96,7% | 14 | 4 | 10 | 1 | 0 | 48,3% | 13,8% | 34,5% | 3,4% | 0,0% |
| Basilicata | 38 | 33 | 86,8% | 13 | 9 | 9 | 1 | 1 | 39,4% | 27,3% | 27,3% | 3,0% | 3,0% |
| Calabria | 59 | 50 | 84,7% | 3 | 12 | 34 | 1 | 0 | 6,0% | 24,0% | 68,0% | 2,0% | 0,0% |
| Campania | 173 | 150 | 86,7% | 19 | 9 | 121 | 0 | 1 | 12,7% | 6,0% | 80,7% | 0,0% | 0,7% |
| Emilia R. | 85 | 84 | 98,8% | 2 | 20 | 48 | 6 | 8 | 2,4% | 23,8% | 57,1% | 7,1% | 9,5% |
| Friuli VG | 40 | 37 | 92,5% | 4 | 2 | 25 | 6 | 0 | 10,8% | 5,4% | 67,6% | 16,2% | 0,0% |
| Lazio | 137 | 133 | 97,1% | 60 | 5 | 53 | 13 | 2 | 45,1% | 3,8% | 39,8% | 9,8% | 1,5% |
| Liguria | 106 | 106 | 100,0% | 13 | 18 | 74 | 0 | 1 | 12,3% | 17,0% | 69,8% | 0,0% | 0,9% |
| Lombardia | 266 | 248 | 93,2% | 12 | 48 | 168 | 17 | 3 | 4,8% | 19,4% | 67,7% | 6,9% | 1,2% |
| Marche | 25 | 24 | 96,0% | 8 | 11 | 4 | 1 | 0 | 33,3% | 45,8% | 16,7% | 4,2% | 0,0% |
| Molise | 51 | 41 | 80,4% | 20 | 10 | 9 | 0 | 2 | 48,8% | 24,4% | 22,0% | 0,0% | 4,9% |
| Piemonte | 73 | 63 | 86,3% | 8 | 6 | 44 | 3 | 2 | 12,7% | 9,5% | 69,8% | 4,8% | 3,2% |
| Puglia | 176 | 173 | 98,3% | 69 | 8 | 89 | 6 | 1 | 39,9% | 4,6% | 51,4% | 3,5% | 0,6% |
| Sardegna | 73 | 61 | 83,6% | 14 | 9 | 33 | 4 | 1 | 23,0% | 14,8% | 54,1% | 6,6% | 1,6% |
| Sicilia | 105 | 85 | 81,0% | 24 | 9 | 50 | 1 | 1 | 28,2% | 10,6% | 58,8% | 1,2% | 1,2% |
| Toscana | 64 | 53 | 82,8% | 4 | 12 | 23 | 7 | 7 | 7,5% | 22,6% | 43,4% | 13,2% | 13,2% |
| Umbria | 29 | 26 | 86,2% | 5 | 3 | 9 | 4 | 5 | 19,2% | 11,5% | 34,6% | 15,4% | 19,2% |
| Veneto | 74 | 63 | 85,1% | 4 | 1 | 52 | 2 | 4 | 6,3% | 1,6% | 82,5% | 3,2% | 6,3% |
| Totale | 1.604 | 1.459 | 90,9% | 296 | 195 | 854 | 73 | 39 | 20,3% | 13,4% | 58,6% | 5,0% | 2,7% |

| Aree | sezioni | | | natura giuridica gestore | | | | | | | | | |
|------------|---------|----------|-------|--------------------------|--------|---------|---------|-------|---------|--------|---------|---------|-------|
| | censite | monitor. | % | Statali | comun. | paritar | convenz | altro | statali | comun. | paritar | convenz | altro |
| Nord Ovest | 445 | 417 | 93,7% | 33 | 72 | 286 | 20 | 6 | 7,9% | 17,3% | 68,6% | 4,8% | 1,4% |
| Nord Est | 199 | 184 | 92,5% | 10 | 23 | 125 | 14 | 12 | 5,4% | 12,5% | 67,9% | 7,6% | 6,5% |
| Centro | 255 | 236 | 92,2% | 77 | 31 | 89 | 25 | 14 | 32,8% | 12,8% | 37,9% | 10,6% | 6,0% |
| Sud | 527 | 476 | 90,3% | 138 | 52 | 272 | 9 | 5 | 29,1% | 11,0% | 57,0% | 1,9% | 1,1% |
| Isole | 178 | 146 | 82,0% | 38 | 18 | 83 | 5 | 2 | 26,0% | 12,3% | 56,8% | 3,4% | 1,4% |
| Totale | 1.604 | 1.459 | 90,9% | 296 | 196 | 855 | 73 | 39 | 20,3% | 13,4% | 58,6% | 5,0% | 2,7% |

E' evidente che la progressiva erosione di risorse finanziarie, la mancanza di un coordinamento nazionale che sostenga la sperimentazione prefigurando prospettive di gestione affidate a processi certi e condivisi, stanno pesantemente condizionando il successo di quella che poteva essere una risposta valida e qualificata sul piano pedagogico ai bisogni della prima infanzia.

Scuola dell'Infanzia 3-6 anni

Il mancato decollo delle Sezioni Primavera e in generale la carenza di servizi educativi alla primissima infanzia, ha come conseguenza un incremento degli ingressi di bambini anticipatori nelle sezioni della Scuola dell'infanzia.

In questi ultimi anni infatti, per accogliere le richieste sempre più pressanti da parte delle famiglie, sono state emanate norme (legge 53/2003 e D.L.vo 59/2003) che consentono l'ingresso nelle sezioni di scuola dell'infanzia dei bambini che compiono il terzo anno di età entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello in cui si avvia l'anno scolastico, mentre la legge 444 del 1968, istitutiva della scuola materna statale, ne limitava l'accesso ai soli bambini che compivano 3 anni entro il 31 dicembre.

Le norme del 2003, abrogate con la successiva legge 27 dicembre 2006 n. 296, sono state nuovamente riproposte con il D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione), pur legando l'accesso degli "anticipatori" a precise condizioni di fattibilità.

Nell'anno scolastico considerato (2010/11) i nati nel 2008 iscritti alla scuola dell'Infanzia sono 85.992, di cui 47.027 frequentanti la scuola statale e 30.141 quella paritaria, ivi comprese le scuole comunali.

Un dato che emerge dal monitoraggio del MIUR e che desta non poche preoccupazioni e perplessità è che risultano iscritti alla scuola dell'infanzia ben 8.824 bambini nati dopo il mese di aprile 2008; tutto ciò in palese violazione della norma.

| Nati 2008 | | | |
|---|--------------------|---------------------|--------------------|
| 557.946 | | | |
| Alunni frequentanti la scuola dell'infanzia nell'a.s. 2010/2011 | | | |
| Statali | | Paritaria | |
| <i>Entro aprile</i> | <i>Dopo aprile</i> | <i>Entro aprile</i> | <i>Dopo aprile</i> |
| 47.027 | 4.767 | 30.141 | 4.057 |
| 51.794 | | 34.198 | |
| 85.992 | | | |
| Nati dopo aprile | | | |
| Statali | | Paritaria | |
| 4.767 | | 4.057 | |
| | | 8.824 | |

Il fenomeno degli anticipatori, sia nella scuola dell'infanzia sia nelle Sezioni Primavera, è strettamente dipendente dalla già richiamata carenza strutturale di asili-nido; a conferma di ciò, è proprio nelle regioni del sud - notoriamente povere di strutture - che si registra il flusso maggiore di bambini anticipatori nelle sezioni della scuola dell'infanzia.

| Maggiore flusso degli anticipi per Regioni | | |
|--|--------|--------|
| | | nati |
| Campania | 14.747 | 59.924 |
| Calabria | 6.236 | 17.892 |
| Sicilia | 11.129 | 49.068 |
| A fronte dei 9.020 della Lombardia che ha 97.540 nati nel 2008. Le regioni del sud hanno in % più anticipatori sia nati entro aprile che dopo. | | |

| | Entro aprile | Dopo aprile |
|------------|--------------|-------------|
| NORD OVEST | 14.030 | 903 |
| NORD EST | 8.888 | 508 |
| CENTRO | 10.831 | 1.090 |
| SUD | 30.854 | 4.660 |
| ISOLE | 12.565 | 1.663 |

Nel tentativo, di fatto mancato, di corrispondere al fabbisogno di servizi per la primissima infanzia si colpisce una scuola che per anni è stato esempio di qualità ed efficienza, sempre attenta a questo delicato segmento dell'età evolutiva, determinante per i futuri processi di apprendimento del bambino. Ne risulta frenato anche il processo di generalizzazione, se è vero che negli ultimi due anni le liste di attesa sono tornate ad allungarsi, poiché non sono state istituite nuove sezioni. Quelle statali erano 42.779 nell'a.s. 2010/2011, frequentate da 1.011.154 bambini; nell'a.s. 2011/12 il numero dei bambini è aumentato a 1.022.176, ma le sezioni sono 42.770, quindi abbiamo 11.022 alunni in più e 9 sezioni in meno, situazione che comporta l'aumento del numero di alunni per sezione, portandolo a superare in molti casi la soglia dei 28.

In un contesto nel quale assicurare opportunità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della società è decisivo per i destini dell'Europa, migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione è un presupposto fondamentale e dunque l'educazione e la cura della prima infanzia costituiscono fattori essenziali per lo sviluppo di processi di apprendimento permanente e non solo.

All'interno dell'economia della conoscenza e della strategia della formazione permanente, l'educazione fin dalla primissima età è determinante. Per le famiglie in situazione di precarietà la frequentazione di servizi ECEC da parte dei loro figli rappresenta anche una opportunità di sostegno, di costruzione di riferimenti e di inclusione socio-economica. Al punto tale che la redditività economica degli investimenti nel settore dei servizi prescolastici è considerata come molto elevata.

Ma gli effetti positivi dei servizi ECEC sono potenziali in quanto dipendono dalla qualità dei servizi stessi. Servizi di qualità mediocre ottengono l'effetto opposto soprattutto su quei bambini le cui famiglie sono connotate da deboli risorse educative, sociali e materiali.

In questo contesto l'equità non ha senso e dunque volendo richiamare Don Milani "Non c'è disuguaglianza maggiore che far parti uguali a chi uguale non è", è indispensabile un impegno reale di risorse economiche, una politica di investimenti responsabili e forti e soprattutto riportare l'attenzione sul bambino **"qui e ora"**.

Scuola Primaria

Se fondamentale è assecondare e sostenere il processo mentale e culturale che in maniera graduale e costante segna in ogni persona le tappe di un'evoluzione che si sviluppa dalla primissima infanzia e prosegue per tutto il corso della vita la nostra Scuola Primaria è stata all'altezza del compito, ottenendo risultati eccellenti, ribaditi anche in recenti indagini internazionali. Infatti, l'indagine PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) 2006, condotta in 40 paesi del mondo e a cui l'Italia ha partecipato con un campione di 150 scuole e di 3.581 bambini, *colloca il nostro Paese nella fascia elevata di rendimento nella lettura, con un punteggio significativamente più alto della media internazionale* e con un'età media dei bambini partecipanti più bassa di tutti gli altri paesi (9, 7 anni).

Nelle ultime tre legislature, i Governi che si sono avvicendati hanno mostrato una particolare "attenzione", specie a partire dal 2003, verso quest'ordine di Scuola, di cui hanno modificato prima la struttura ordinamentale e quindi l'organizzazione didattica.

LA NORMATIVA

Il Piano Programmatico del 2008.

L'art. 64 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, prevede, al comma 1, con decorrenza dall'anno scolastico 2009/2010, interventi e misure volti ad incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012. Al comma 3 viene prevista la predisposizione di un piano programmatico finalizzato ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e al comma 4 viene prevista l'adozione di uno o più regolamenti per la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, ivi compresa la *"rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria"*.

La modulazione dell'organizzazione didattica della scuola primaria, è bene ricordarlo, era in precedenza disciplinata dal D.L.vo n. 59 del 19 febbraio 2004, che aveva fissato su base annuale l'orario delle lezioni, comprensivo della quota destinata all'insegnamento della religione cattolica, prevedendo una consistenza pari a 891 ore, alle quali si potevano aggiungere ulteriori 99 ore annue, facoltative e opzionali per gli allievi e ulteriori 330 ore annue, allo scopo di garantire le attività educative e didattiche, nonché l'assistenza educativa da parte del personale docente nel tempo eventualmente dedicato alla mensa.

Poiché la durata delle attività didattiche in un anno scolastico si considera equivalente a 33 settimane, l'orario settimanale ordinario era di 27 ore curricolari, comprensive di un'ora di religione cattolica; restava la possibilità di aggiungere 3 ore opzionali facoltative e ulteriori 10 ore per garantire le attività educative e didattiche e la mensa, raggiungendo in tal modo le 40 ore previste dalla Legge 820/71 per il tempo pieno dell'ex scuola elementare, nonostante tale tipologia fosse stata soppressa con il citato D.L.vo 59/04.

Inoltre il comma 5 dell'art. 7 del D.Lvo. 59/2004 introduceva la figura del docente *tutor* e ne quantificava in non meno di 18 ore settimanali, nel successivo comma 6, l'attività di insegnamento agli alunni.

Pertanto l'orario settimanale delle lezioni oscillava da un minimo di 27 ore a un massimo di 40 ore settimanali (intese come tempo lungo), lasciando all'autonomia delle Istituzioni scolastiche, in base alle richieste delle famiglie, l'organizzazione delle attività.

Tempo pieno

Il tempo pieno, come già detto, era stato introdotto con la legge 24 settembre 1971, n.820 e riaffermato nell'art. 130 del D.L.vo n. 297 del 16 aprile 1994 che così recita al comma 2 *"le attività di tempo pieno potranno proseguire, entro il limite dei posti funzionanti nell'anno scolastico 1988-1989 alle seguenti condizioni:*

- *che esistano le strutture necessarie e che siano effettivamente funzionanti;*
- *che l'orario settimanale, ivi compreso il "tempo mensa", sia stabilito in quaranta ore;*
- *che la programmazione didattica e l'articolazione delle discipline siano uniformate ai programmi vigenti e che l'organizzazione didattica preveda la suddivisione dei docenti per ambiti disciplinari"*

Soppresso dal D.L.vo 59/2004, viene reintrodotta dall'art. 1 del decreto legge n. 147 del 7 settembre 2007, convertito dalla legge n. 176 del 25 ottobre 2007.

Torna il maestro unico

Al cambio di legislatura, la nuova maggioranza governativa non dà seguito alla realizzazione del piano triennale previsto per l'incremento dell'offerta delle classi a tempo pieno. Prende invece avvio una pesante politica di tagli agli organici e la rimessa in discussione dei modelli didattico – organizzativi operanti nella Scuola Primaria. A ridosso della conversione in legge del DL 112/08, avvenuta il 6 agosto con la legge 133, viene emanato, quasi a

sorpresa, il Decreto legge n. 137 del 1° settembre 2008 che all'art. 4 recita *"... è ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali. Nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola. (...) con apposita sequenza contrattuale e a valere sulle risorse di cui all'art. 64, è definito il trattamento economico dovuto per le ore di insegnamento aggiuntive rispetto all'orario d'obbligo di insegnamento stabilito dalle vigenti disposizioni contrattuali"*.

Le OO.SS. non sono mai state convocate al tavolo dell'ARAN per affrontare tale problematica, forse anche per l'esiguità di domande da parte delle famiglie e la conseguente scarsissima diffusione del modello a 24 ore. Non c'è dubbio che questa nuova disposizione legislativa, a tutti gli effetti in vigore, modifica sostanzialmente gli ordinamenti della Scuola Primaria, e con essa bisognerà comunque d'ora in poi rapportarsi necessariamente. Va tuttavia evidenziato come, anche grazie alla nostra pressante azione di interlocuzione e confronto con l'Amministrazione nella fase di adozione dei provvedimenti attuativi, non siano fin qui mancate indicazioni rivolte a valorizzare l'autonomia delle scuole nella scelta dei modelli orari e organizzativi, ponendo quanto più possibile questi ultimi su un piano di pari dignità e, di fatto, attenuando fortemente la prevalenza "giuridica" del modello a 24 ore (si veda ad esempio l'atto di indirizzo emanato in data 8 settembre 2009, sentito fra gli altri il CNPI, nella parte in cui tratta dei modelli organizzativi; si vedano anche le annuali circolari sulle iscrizioni).

Le azioni previste dal piano programmatico

Il piano programmatico di cui all'art. 64 del DL 112/08 individua una sequenza di azioni strettamente correlate, riconducibili a quanto previsto nella legge 133/2008 di conversione, prevedendo in particolare:

- la revisione degli ordinamenti scolastici;
- la riorganizzazione della rete scolastica;
- un razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

Per la Scuola Primaria è prevista l'attivazione di classi affidate ad un unico docente funzionanti per un orario di 24 ore settimanali. *"Tale modello didattico e organizzativo – si legge nel Piano Programmatico - appare più funzionale all'innalzamento degli obiettivi di apprendimento con particolare riguardo all'acquisizione dei saperi di base, favorisce l'unitarietà dell'insegnamento soprattutto nelle classi iniziali, rappresenta un elemento di rinforzo del rapporto educativo tra docente e alunno..."*

Inoltre il riferimento organizzativo didattico è al D.L.vo 59/2004 (27 ore o 30 ore comprensive dell'orario opzionale facoltativo), ignorando completamente il ripristino del tempo pieno.

Il piano triennale dei tagli ipotizza per la scuola primaria una diminuzione di posti pari ad oltre 30.000 unità.

Anno scolastico 2009/2010

| | |
|---|---------------|
| Determinazione organico scuola primaria | 10.000 |
| Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria | 4.000 |

Anno scolastico 2010/2011

| | |
|---|--------------|
| Determinazione organico scuola primaria | 4.000 |
| Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria | 3.900 |

Riduzione insegnanti specialisti lingua inglese scuola primaria 3.300

Innalzamento del rapporto alunni/classi dello 0, 40

| | |
|------------------------------|-----------|
| | Primaria |
| Numero alunni | 2.579.938 |
| Numero classi | 138.056 |
| Rapporto alunni/classi | 18, 69 |
| Nuovo rapporto alunni/classi | 19, 09 |
| Classi in meno | 2.902 |
| Posti in meno | 4.867 |
| Totale docenti in meno | 30.067 |

DPR 20 marzo 2009 n. 89

In attuazione di quanto previsto dalla legge 133/08 e seguendo le indicazioni del Piano Programmatico viene emanato, con il DPR n. 89 del 20 marzo 2009, il Regolamento di revisione dell'assetto ordinamentale della scuola dell'infanzia e del Primo Ciclo (primaria e secondaria di I grado).

In particolare per quanto riguarda la Scuola Primaria si ribadisce che il tempo scuola è svolto ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137 e quindi con il modello dell'insegnante unico e secondo differenti articolazioni dell'orario settimanale a 24, 27 e sino a 30 ore nei limiti dell'organico assegnato, tenuto conto delle richieste delle famiglie. E' previsto altresì il modello delle 40 ore, corrispondente al tempo pieno. Tali articolazioni riguardano a regime l'intero percorso della scuola primaria, ma la loro applicazione avviene gradualmente interessando, all'inizio, le sole classi prime dell'anno scolastico 2009-2010. Qualora il docente non sia in possesso degli specifici titoli previsti per l'insegnamento della lingua inglese e dei requisiti per l'insegnamento della religione cattolica, tali insegnamenti saranno svolti da altri docenti che ne abbiano i titoli o i requisiti.

Riepilogo storico

Nella tabella che segue vediamo in modo chiaro la diminuzione costante e marcata dei posti in organico. Un calo progressivo dal quale sono esclusi soltanto i posti di sostegno. Dai 234.074 docenti dell'anno scolastico 2000/2001 si passa ai 198.339 dell'anno 2011/2012, a fronte di un numero di alunni che, con andamento variabile, segna comunque un aumento di circa 20.000 unità.

Scuola Primaria

| | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | 2010/11 | 2011/12 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Scuole | 16.460 | 16.336 | 16.249 | 16.174 | 16.145 | 16.100 | 16.067 | 16.018 | 15.950 | | | |
| Alunni | 2.559.053 | 2.534.209 | 2.515.219 | 2.523.240 | 2.524.508 | 2.545.491 | 2.572.257 | 2.579.938 | 2.571.627 | 2.574.163 | 2.583.756 | 2.580.083 |
| Classi | 140.208 | 139.170 | 138.011 | 137.462 | 137.024 | 137.366 | 138.480 | 138.056 | 137.095 | 135.278 | 133.855 | |
| Docenti in organico di diritto | 234.074 | 234.638 | 232.127 | 230.162 | 228.406 | 228.428 | 231.686 | 229.164 | 226.262 | 216.293 | 207.584 | 198339 |
| Media Alunni | 18,25 | 18,21 | 18,22 | 18,36 | 18,42 | 18,53 | 18,57 | 18,69 | 18,76 | 19,03 | 19,30 | |
| Rapporto docenti/alunni (riferimento 2000) | 0,091 | 0,093 | 0,092 | 0,091 | 0,090 | 0,090 | 0,090 | 0,089 | 0,088 | 0,084 | 0,080 | 0,077 |
| Docenti a rapporto 2000/01 invariato | | 231.802 | 230.065 | 230.798 | 230.914 | 232.833 | 235.282 | 235.984 | 235.224 | 235.456 | 236.334 | 235998 |
| Differenza tra spettante e assegnato | | 2.836 | 2.062 | -636 | -2.508 | -4.405 | -3.596 | -6.820 | -8.962 | -19.163 | -28.750 | -37.659 |

ORGANIZZAZIONE DEL TEMPO SCUOLA E ORGANICI

I prospetti orari che seguono sono indicativi di una situazione che in modo sempre più capillare si sta diffondendo nella Scuola Primaria e che fanno emergere le difficoltà reali.

| | | | | | | |
|-----|----|------------------------|--------------|---|----------------------------------|--|
| I | 27 | $162 : 22$ ore sett | $7,3$ Doc | → | $22 (D) + 5 - 1 \text{ irc} = 4$ | $= 24 \text{ ore} = 22 \text{ ore D}$ $+ 2 \quad 7 \text{ DOC}$ |
| I | 27 | | | → | $22 (D) + 5 - 1 \text{ irc} = 4$ | |
| II | 27 | | | → | $22 (D) + 5 - 1 \text{ irc} = 4$ | |
| II | 27 | | | → | $22 (D) + 5 - 1 \text{ irc} = 4$ | |
| III | 27 | | | → | $22 (D) + 5 - 1 \text{ irc} = 4$ | |
| III | 27 | | | → | $22 (D) + 5 - 1 \text{ irc} = 4$ | |
| IV | 30 | $120 : 22$ | $5,4$ | → | $22 (D) + 8 - 1 \text{ irc} = 7$ | $28 = 22 \text{ ore D}$ $+ 6 \quad 5 \text{ DOC}$ |
| IV | 30 | | | → | $22 (D) + 8 - 1 \text{ irc} = 7$ | |
| V | 30 | | | → | $22 (D) + 8 - 1 \text{ irc} = 7$ | |
| V | 30 | | | → | $22 (D) + 8 - 1 \text{ irc} = 7$ | |
| | | | | → | $22 (D) + 8 - 1 \text{ irc} = 7$ | |
| | | | | → | $22 (D) + 8 - 1 \text{ irc} = 7$ | |
| | | | | | | Avanzano 8 ore (scoperte di lezione) |

Il prospetto orario è un esempio "puro": un plesso con dieci classi parallele, due prime, due seconde etc. con un orario settimanale diversificato per le classi prime, seconde, terze in 27 ore settimanali e 30 per le quarte e le quinte, così come prevede la norma ma soprattutto la determinazione degli organici per il prossimo anno scolastico. In base al rapporto classi-orario settimanale vengono assegnati complessivamente 12 docenti + un insegnante di religione.

Completando l'orario di ogni docente rimangono scoperte 8 ore di lezione curriculare.

Chi coprirà le 8 ore? Un supplente, un docente di un altro plesso? E come saranno distribuite?

Ovviamente la situazione diventa più complessa se si allunga il tempo scuola settimanale.

| | | | | | |
|-------------------------------------|----|---|-------------|-------------------------------|--|
| I | 30 | ore 180 organico assegnato su 162 : 22 | 7, 3 Doc | $22 + 8 - 1 \text{ IRC} = 7$ | 42 - 22 ore Doc = 20 7 Doc Scoperte 20 ore |
| I | 30 | | | $22 + 8 - 1 \text{ IRC} = 7$ | |
| II | 30 | | | $22 + 8 - 1 \text{ IRC} = 7$ | |
| II | 30 | | | $22 + 8 - 1 \text{ IRC} = 7$ | |
| III | 30 | | | $22 + 8 - 1 \text{ IRC} = 7$ | |
| III | 30 | | | $22 + 8 - 1 \text{ IRC} = 7$ | |
| IV | 32 | ore 128 organico assegnato su 30 ore 162 : 22 | 5, 4 Doc | $22 + 10 - 1 \text{ IRC} = 9$ | 36 - 22 ore Doc 5 14 5 Docenti Scoperte 14 ore |
| IV | 32 | | | $22 + 10 - 1 \text{ IRC} = 9$ | |
| V | 32 | | | $22 + 10 - 1 \text{ IRC} = 9$ | |
| V | 32 | | | $22 + 10 - 1 \text{ IRC} = 9$ | |
| Per un totale di 34 ore scoperte | | | | | |

RICADUTE SULL'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E LA DIDATTICA

Per verificare la reale situazione esistente nella Scuola Primaria lo scorso anno, è stata condotta, coinvolgendo alcune delle nostre strutture territoriali, un'indagine conoscitiva, attraverso una rilevazione a campione in determinate città (Napoli, Roma, Torino, Firenze, Bologna, Bari, Milano, Piacenza, Grosseto) e "gruppi di ascolto" in Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Friuli Venezia Giulia.

E' stata a tal fine predisposta una scheda di rilevazione, finalizzata a evidenziare, nella prima sezione, quanto e come, nell'anno scolastico 2010/11, la diminuzione di organico rispetto all'anno precedente abbia inciso sui modelli orari adottati nella scuola e con quali modalità le istituzioni scolastiche si siano attivate per corrispondere, nel mutato contesto, alle richieste di tempo scuola avanzate dalle famiglie.

Il dato che emerge è quello di una generalizzata diminuzione dell'organico per istituzione scolastica (da una a quattro unità in meno), che tuttavia ha visto soddisfatta la richiesta delle famiglie (40 ore, 33 ore, in alcune realtà - Toscana ed Emilia Romagna soprattutto - anche 36/38 ore). A ciò si è giunti procedendo nei modi seguenti:

- a fronte di una massiccia richiesta di tempo pieno (nel centro nord soprattutto) si è proceduto a "spalmare" su più classi l'orario settimanale dei docenti assegnati per tale tipologia (in misura di 2 per ogni classe), realizzando di fatto un "tempo lungo" di 36/38 ore.
- sono state eliminate tutte le compresenze e comunque le contemporaneità, destinando le risorse orarie così liberate alla copertura delle attività curriculari e del tempo mensa.

Nella seconda sezione si chiedeva di evidenziare le ricadute sull'organizzazione del lavoro e sulla programmazione didattica.

Per assicurare il tempo scuola richiesto dalle famiglie, come si diceva, sono state utilizzate tutte le ore recuperate eliminando la compresenza: ciò ha comportato l'avvicinarsi di più docenti su una stessa classe (in media tre, ma con punte addirittura di otto) e, frequentemente, l'utilizzo dei docenti su più plessi, anche soltanto per garantire l'ora di mensa.

Nel 60% delle situazioni sono stati aboliti laboratori, uscite (gite scolastiche, visite guidate), progetti, con ricadute sostanziali sul piano dell'offerta formativa.

L'analisi di questi dati evidenzia inoltre:

- il soddisfacimento, per quell'anno scolastico, nella maggioranza dei casi, della richiesta di tempo scuola avanzata dalle famiglie, nonostante le evidenti difficoltà sia in termini di risorse, sia in termini di organizzazione. Fatta eccezione per alcune realtà particolarmente in sofferenza, si può dire che l'utenza non ha tratto particolare disagio dai tagli agli organici (ovviamente se ci si ferma a considerare la questione sotto il profilo della mera erogazione quantitativa del servizio).
- Una marcata differenziazione tra centro Nord e centro Sud. Infatti al centro Nord è stato garantito un orario che oscilla tra un minimo di 33 ore e un massimo di 40, con un'organizzazione del lavoro molto frammentata che impone ai docenti, come abbiamo visto, un orario spezzato, "ore buche", spostamenti su altri plessi. Nel Centro Sud il tempo scuola si assesta sulle 33 ore, 30 in molte realtà, mentre le 40 ore sono poco diffuse soprattutto per la carenza dei servizi che dovrebbero essere offerti dagli EE.LL. Di conseguenza anche l'organizzazione del lavoro è gestibile con minori difficoltà.
- Una sostanziale tenuta degli obiettivi formativi contenuti nel P.O.F. anche a fronte di metodologie didattiche mutate per esigenze organizzative.

In sostanza il taglio agli organici e la soppressione delle compresenze hanno avuto effetti che si sono avvertiti, per ora, quasi esclusivamente sull'organizzazione del lavoro, dunque scaricando i maggiori disagi sui docenti, che quotidianamente si confrontano con un orario di servizio parcellizzato su più classi o addirittura plessi, ritrovandosi a predisporre programmazioni didattiche per un numero sempre maggiore di discipline e di alunni con tempi frammentati.

Questo comporta, inevitabilmente, una metodologia didattica affidata quasi esclusivamente alla lezione frontale trasmissiva, che poco si coniuga con gli obiettivi di apprendimento finalizzati all'acquisizione di competenze.

La terza sezione della scheda di rilevazione ha avuto come oggetto l'attività connessa con l'armonizzazione tra Indicazioni Nazionali e le Indicazioni per il Curricolo, prendendo in considerazione l'attivazione di corsi di formazione e l'elaborazione dei curricula per competenze.

Elemento confermato anche dal monitoraggio eseguito dal MIUR e pubblicato nell'aprile 2012.

L'introduzione del concetto di "competenza" nella pedagogia scolastica è relativamente recente ed è collegato alla critica di modalità di insegnamento che favoriscono l'acquisizione di conoscenze ma trascurano di verificarne la capacità di appropriato e consapevole utilizzo fuori dell'ambito scolastico. In rapporto a contesti significativi che implicano l'uso delle conoscenze per la soluzione di problemi.

Nelle Indicazioni per il Curricolo la competenza è intesa come una dote che si acquisisce e si sviluppa attraverso particolari modalità e stili nella relazione insegnamento – apprendimento: l'esplorazione e la scoperta, la riflessione su ciò che s'impara, il valore del laboratorio come ambiente di apprendimento richiedono tempi distesi, continuità didattica, progettazione a lungo termine e di ampio respiro.

Inoltre "la valorizzazione delle discipline" avviene pienamente quando si evitano due rischi:

- sul piano culturale quello della frammentazione dei saperi,
- sul piano didattico quello dell'impostazione "trasmissiva".

Ovviamente le difficoltà si sono accentuate in questo anno scolastico corrente ma a destare forte preoccupazione era la prospettiva che si delineava in relazione alla “messa a regime”, per l’anno scolastico 2013/2014, di un orario di 27 ore settimanali per tutte le classi, dalla prima alla quinta, e senza dimenticare che il modello base dell’ordinamento è quello a 24 ore. Logico attendersi un’ulteriore diminuzione di posti e di tempo scuola facendo collassare l’organizzazione didattica con gravi ripercussioni sulla qualità dell’offerta formativa nella Scuola primaria.

Nella circolare ministeriale n. 25 del 29 marzo 2012 sulla determinazioni degli organici del personale docente per l’anno scolastico 2012/2013, tenuto conto di quanto contenuto nel decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 7 e considerato, inoltre, che i vincoli imposti dall’art.64 sono stati superati lo scorso anno di circa 3000 posti di docenti, si chiarisce che per le classi prime, seconde, terze e quarte le risorse di organico complessive saranno assegnate in ragione di 27 ore settimanali per classe ma che le economie che si determinano per il trascinarsi dell’attuazione della riforma vanno comunque utilizzate nella stessa scuola per il potenziamento dell’offerta formativa e del tempo scuola.

Un primo, parziale segnale positivo, certamente non scontato.

Non sono certo risolte le situazioni di autentica sofferenza e le crescenti difficoltà organizzative di un sistema scolastico sottoposto da anni a politiche di taglio che quotidianamente si confronta con un contesto in continuo cambiamento e che dunque necessiterebbe di maggiori risorse, di un organico dell’autonomia vero che possa far fronte alle tante emergenze e vincere la sfida educativa.