

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 36

La Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico,

preso atto con favore della volontà del Governo di posticipare al 28 febbraio le preiscrizioni, onde consentire alle scuole di svolgere adeguatamente l'orientamento,

valutata l'importanza del confronto con le autonomie locali, in quanto il Piano reca modifiche importanti ai criteri inerenti materie di competenza regionale, fra cui la razionalizzazione della rete scolastica,

registrato positivamente che il rapporto con le Regioni e gli enti locali si sia rasserenato, anche a seguito dell'accordo raggiunto in ordine ai tempi e alla procedura del dimensionamento di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 154,

considerato che il provvedimento si propone un ripensamento dell'intero sistema scolastico, attraverso non solo il ridimensionamento della spesa ma anche e soprattutto l'ammodernamento dell'organizzazione, la razionalizzazione dei piani di studio e dei carichi orari, nonché il più produttivo utilizzo dei docenti,

osservato che le misure previste si pongono in linea di continuità rispetto al Quaderno Bianco sulla scuola elaborato dal precedente Governo,

evidenziate le direttrici su cui si muove il Piano, quali la revisione degli ordinamenti didattici, la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane,

per quanto riguarda la revisione degli ordinamenti didattici:

§ condivide i chiarimenti resi dal Governo nella Relazione integrativa depositata presso la Camera il 6 novembre 2008 con particolare riguardo alla scuola dell'infanzia, per la quale sono stati confermati i modelli orario esistenti, senza riduzioni di posti;

§ registra con favore che il Ministero intende ricondurre ad un quadro coerente le diverse riforme succedutesi negli ultimi anni;

§ rileva positivamente che saranno reintrodotti gli istituti dell'anticipo, nei limiti delle disponibilità finanziarie esistenti, nonché delle cosiddette "sezioni primavera";

§ valuta favorevolmente le innovazioni inerenti la scuola secondaria di primo e secondo grado, con riferimento fra l'altro alla riduzione del carico orario massimo. In particolare, giudica eccessivo il carico attuale degli istituti professionali, con riguardo ai quali ritiene preferibile concentrare l'applicazione degli studenti sulle materie professionalizzanti, riducendo quelle di carattere generale;

in tema di riorganizzazione della rete scolastica:

§ condivide l'impegno a conseguire il rispetto dei parametri previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 1998 e dal decreto ministeriale n. 331 del 1998, tanto più che a dieci anni dall'entrata in vigore della predetta normativa vi sono ancora ben 700 scuole rimaste autonome ancorché abbiano meno della soglia minima per ottenere la deroga, la quale è stata peraltro concessa anche a istituti che non ne avrebbero diritto in quanto non in possesso di entrambi i requisiti previsti dalla normativa vigente;

§ giudica indispensabile il riordino del servizio, atteso che la sua polverizzazione non garantisce l'inserimento dei giovani in comunità educative culturalmente adeguate;

§ valuta favorevolmente l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata, purché ciò non affievolisca l'impegno a dare tempestiva e concreta attuazione alla normativa vigente;

in merito al razionale ed efficiente utilizzo delle risorse umane:

§ rileva con favore l'introduzione di nuovi criteri per la determinazione e la distribuzione delle dotazioni organiche di docenti in relazione ai mutati ordinamenti scolastici;

§ valuta positivamente la ridefinizione dei parametri per la formazione delle classi, al fine di incrementare il rapporto alunni/docenti e quello alunni/classe, in linea con le indicazioni europee;

§ ritiene positivo il superamento delle co-docenze e il contenimento delle compresenze;

§ reputa prioritario accelerare la costituzione del ruolo dei docenti inidonei per motivi di salute, già previsto dalla legge finanziaria 2008, nonché ridurre allo stretto necessario la spesa per supplenti di docenti in posizione di comando o fuori ruolo;

§ con riferimento al personale ATA, prende atto che la riduzione dell'organico verrà realizzata su tutti i profili professionali nella misura media del 17 per cento, salvaguardando per quanto possibile le figure amministrative connesse allo sviluppo dell'autonomia;

§ giudica con favore che il 30 per cento delle economie realizzate sarà destinato al merito e allo sviluppo del personale della scuola, ferma restando l'esigenza di approfondire adeguatamente il delicato nodo dei relativi criteri di riparto.

Sulla base di queste premesse, esprime parere favorevole con le seguenti condizioni :

1. in tema di revisione degli ordinamenti scolastici:

a) si evidenzia la necessità di preservare la professionalità dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria, anche attraverso una formazione più consistente per coloro i quali dovranno essere adeguatamente specializzati;

b) quanto alla disciplina dei quadri orari nella scuola primaria, rilevato che saranno possibili differenti modelli didattici (a 24, 27, 30 e 40 ore), idonei a garantire un'ampia articolazione del tempo scuola, si sottolinea l'esigenza di assicurare risorse congrue per corrispondere alle diverse scelte delle famiglie;

c) si ritiene indispensabile garantire la presenza di due docenti per ciascuna classe funzionante a tempo pieno;

d) fermo restando l'obiettivo di semplificare i piani di studio, si raccomanda comunque la prosecuzione dei percorsi triennali degli istituti professionali finalizzati al rilascio di qualifiche;

e) si rileva la necessità di non disperdere la positiva esperienza di alcuni indirizzi dell'istruzione tecnica, come ad esempio fra gli altri il Mercurio;

f) si rimarca l'esigenza di garantire adeguate risorse per la prosecuzione, la messa a regime e l'espansione dei percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle strutture formative accreditate dalle Regioni, anche per l'adempimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione fino a 18 anni;

g) si richiede la completa attuazione della legge n. 508 del 1999 con riferimento alla formazione musicale e coreutica, anche al fine di stabilire un più intenso coordinamento tra tutti i segmenti del ciclo formativo;

2. in materia di riorganizzazione della rete scolastica:

A) si chiede di verificare scrupolosamente il rispetto della legislazione vigente sulla concessione dell'autonomia onde prevenire e correggere tempestivamente eventuali anomalie;

B) si raccomanda di dedicare particolare attenzione alle scuole ubicate in montagna, in piccole isole, in aree caratterizzate da minoranze linguistiche, oppure in zone disagiate, tanto più che in alcune realtà l'istituzione scolastica può rappresentare l'unico presidio di legalità;

3. con riferimento al razionale ed efficiente utilizzo delle risorse umane:

aa) si raccomanda di tener conto, nei nuovi parametri per la formazione delle classi, dell'esigenza di deroghe con riguardo alla presenza di alunni gravemente disabili, tanto più che non si prevedono né compresenze né educatori esterni;

bb) si suggerisce di valutare anche l'innalzamento del numero minimo medio degli alunni per classe, al fine di rispettare i parametri di agibilità;

cc) data l'imminente modifica degli ordinamenti, si sollecitano iniziative di riqualificazione professionale dei docenti già a partire dall'anno scolastico in corso;

nonché con le seguenti osservazioni :

- nel pieno rispetto dell'autonomia scolastica, si raccomanda comunque un attento monitoraggio dell'alto numero di progetti svolti dalle scuole, per valutarne l'effettiva utilità a fronte dell'esigenza primaria di assicurare un efficace insegnamento delle materie di base;

- si auspica che sia finalmente adottato l'organico funzionale, in modo da assegnare i docenti in relazione non solo al numero delle classi, ma anche al bisogno di flessibilità delle scuole;

- in considerazione del contenimento delle compresenze, si suggerisce la ridefinizione della responsabilità *in vigilando* del personale non docente;

- si invita a valutare l'opportunità di ridurre l'esternalizzazione dei servizi nelle scuole, alla luce della presenza di personale ATA impiegato a tempo indeterminato;

- in conseguenza del riordino delle scuole secondarie di secondo grado, si invita a tener conto, ai fini dell'accorpamento delle classi di concorso e delle assegnazioni delle cattedre, della competenza disciplinare specifica dei docenti, anche nell'ottica della riconversione professionale di quelli in esubero.

Legislatura 16° - 7ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 57 del 03/12/2008

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI RUSCONI, MARIAPIA GARAVAGLIA, CERUTI, VITTORIA FRANCO, MARCUCCI, ANNA MARIA SERAFINI, SOLIANI, BASTICO, VERONESI, VITA, ZAVOLI SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 36

La Commissione, esaminato il Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico;

premesse che:

in data 6 novembre 2008, il Governo ha presentato alla VII Commissione della Camera dei deputati una Relazione integrativa del Piano programmatico che è stata trasmessa alla 7ª Commissione del Senato solo in data 1° dicembre 2008;

in alcune parti della Relazione integrativa non vi è corrispondenza con quanto previsto dal Piano, così come non sembra che vi sia corrispondenza tra il Piano e l'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (cosiddetta "manovra d'estate");

in data 27 novembre 2008, la VII Commissione della Camera dei deputati ha espresso parere favorevole sul Piano programmatico, con l'indicazione di alcune condizioni ed osservazioni chiaramente non compatibili con i vincoli di risparmio previsti dal decreto-legge n. 112 del 2008, che prevede economie di spese, mentre il parere approvato dalla Commissione prevede costi aggiuntivi;

considerato inoltre che:

nel Piano è chiaro un disegno di razionalizzazione, semplificazione ed essenzializzazione dell'ordinamento scolastico finalizzato a "sfrondare" ed eliminare tutto ciò che appare superfluo a partire dal numero degli insegnanti;

l'incremento graduale di un punto del rapporto alunni/docenti da realizzare entro l'anno scolastico 2011-2012, previsto dall'articolo 64 del predetto decreto-legge n. 112 del 2008, comporterà il taglio indiscriminato agli organici del personale docente di ben 87.341 unità, e che la prevista riduzione nel triennio 2009-2011 del 17 per cento della consistenza del personale ATA determinata per l'anno scolastico 2007-2008 avrà come conseguenza il taglio di ben 44.500 posti di operatori ATA;

tale Piano, per il quale non è prevista alcuna seria verifica di sostenibilità da parte delle istituzioni scolastiche, non solo compromette i livelli minimi di funzionalità delle scuole, ma disattende il programma di assunzioni avviato dal precedente Governo, che aveva autorizzato l'immissione in ruolo di 150.000 docenti e di 30.000 unità di personale ATA nel triennio 2007-2009;

l'innalzamento di un punto percentuale del rapporto alunni/docenti entro quattro anni, motivato con l'esigenza di "un accostamento di tale rapporto ai relativi *standard* europei" penalizzerà soprattutto la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, in cui si concentra il 34,7 per cento dei posti tagliati, seguita dalle scuole superiori (29,5 per cento), compromettendo i livelli minimi di funzionalità delle scuole;

l'elevamento del rapporto numerico alunni/insegnanti (che pure rappresenta un indicatore ragionevole per descrivere il funzionamento di un sistema educativo) non può essere utilizzato in modo indifferenziato come avviene nel Piano (aumento di 1 punto in tutte le situazioni), da un lato, senza considerare i diversi fattori che incidono su tale rapporto (orario di

funzionamento della scuola, consistenza delle classi, orario di insegnamento e modello organizzativo), nonché alcune scelte caratterizzanti il nostro sistema scolastico (integrazione degli alunni disabili, insegnamento concordatario della religione, capillare diffusione delle sedi scolastiche) e, dall'altro, senza distinguere fra le situazioni virtuose e quelle più critiche;

tale decisione non tiene conto della normativa che prevede un numero massimo di 25 alunni per classe, mentre per le aule più piccole è stabilito, in base a parametri ben determinati nell'ambito dei piani per la sicurezza delle istituzioni scolastiche, che non possano essere contenuti neppure 25 alunni;

oltre il 40 per cento delle scuole non possiede il certificato di agibilità statica, il 52,82 per cento è stato costruito prima del 1974 e il 75,04 per cento degli edifici si trova in zona ad alto rischio sismico. Sono i dati del "Rapporto Ecosistema scuola 2008" di Legambiente che evidenzia come numerose scuole italiane non raggiungano gli *standard* minimi di sicurezza, siano prive dei certificati di agibilità statica o di prevenzione degli incendi, siano ospitate in strutture inadatte, nate per altri usi e mai modificate, oppure alloggiate in strutture vecchissime;

le scuole italiane che possiedono il certificato di agibilità statica sono poco più del 50 per cento, dato preoccupante per una Nazione a diffuso rischio sismico, mentre quelle che hanno il certificato igienico-sanitario sono il 71,14 per cento e quelle con il certificato di prevenzione incendi appena il 52,19 per cento;

ed ancora, il 23,62 per cento degli edifici scolastici necessita di interventi di manutenzione urgenti, mentre il 47,11 per cento ha goduto di manutenzione straordinaria negli ultimi 5 anni;

secondo la Protezione civile dal 2002 a oggi sono state censite 3.000 scuole sulle 57.000 italiane (a quelle pubbliche vanno aggiunte le 15.000 private) e gran parte di quelle 3.000 scuole sono a norma solo per il 30-40 per cento dello *standard* previsto dalle leggi;

sul sito *internet* del Governo si legge che da un'indagine del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca risulta che in Italia quasi 10.000 edifici scolastici non sono sicuri;

il personale scolastico non è formato per la prevenzione degli incidenti, né per il primo soccorso, la prevenzione degli incendi e l'evacuazione degli edifici. Da dati Inail emerge che, nel 2007, nelle scuole italiane sono stati segnalati 12.912 incidenti al personale e 90.478 agli studenti;

una generica manovra sugli indici numerici, come ad esempio l'elevamento di 0,40 del numero degli allievi per classe, non consente di apprezzare il "carico" problematico cui deve far fronte l'organizzazione scolastica nei vari contesti territoriali: la diversa incidenza di alunni stranieri, la disomogeneità delle classi a tempo pieno nella scuola primaria (pari all'85 per cento in alcuni territori e solo al 3-4 per cento in altri), la presenza diffusa nei piccoli comuni di scuole con un numero limitato di alunni, o ancora lo stato degli edifici scolastici e il rispetto delle norme sulla sicurezza degli ambienti;

la tragedia del crollo del liceo scientifico Darwin a Rivoli, in provincia di Torino, in cui ha perso la vita un giovane studente di 17 anni, Vito Scafidi, a causa del crollo di un controsoffitto ed in cui altri venti ragazzi sono rimasti feriti, di cui quattro in gravi condizioni, ha riaperto in modo drammatico il problema della sicurezza degli edifici scolastici;

questa tragedia riporta alla memoria il crollo della scuola di San Giuliano, il 31 ottobre del 2002, dove morirono 27 bambini e una insegnante;

nonostante questa immane tragedia il Governo non ha dato nessuna risposta sulla necessità di prevenzione degli incidenti e di censimento delle scuole italiane, nonché sulle modalità con cui affrontare in maniera risolutiva il problema della sicurezza degli edifici scolastici;

tenuto conto altresì che:

mentre nel Piano si sottolinea come in Italia la spesa per allievo sia superiore alla media OCSE, si dimentica che nel nostro Paese è destinato al sistema istruzione l'1,2 per cento in meno del PIL rispetto alla media europea (4,9 invece che 6,1), rimanendo quindi la spesa pubblica destinata al comparto scolastico significativamente inferiore alla media europea;

la riduzione dei posti in organico aggrava ulteriormente la situazione mettendo in discussione servizi e interventi fondamentali per garantire il diritto allo studio e le pari opportunità per i bambini e i ragazzi con disabilità e/o in una condizione di svantaggio economico e sociale;

secondo quanto previsto dal Piano, la logica conseguenza dell'incremento graduale di un punto del rapporto alunni/docenti sarà l'innalzamento del rapporto alunni/classe dello 0,40 da realizzare nel periodo 2009-2012, a discapito quindi dell'attenzione destinata ad ogni singolo alunno, specialmente nei confronti degli alunni disabili, in classi sempre più affollate dove già oggi è difficile insegnare, soprattutto nelle aree a rischio o a forte flusso immigratorio, con il risultato di colpire i territori più deboli;

la proposta di riordino della scuola italiana, di fatto, senza chiarire programmi e discipline soggetti a ridimensionamento, si situa nel periodo della scelta educativa e formativa delle famiglie per il prossimo anno e dunque sarebbe logico il rinvio di un anno della sua attuazione;

appare chiaro che, a fronte dei tagli e delle relative clausole di salvaguardia, derivano dal Piano programmatico costi aggiuntivi per un previsto aumento del tempo scuola e dunque gli Uffici scolastici regionali e provinciali si troveranno risorse non adeguate per rispondere alle attività previste;

il sistema dei licei, pur modificato rispetto alla cosiddetta "legge Moratti" con l'esclusione di quello economico e tecnologico, non può essere attuato a partire dalle preiscrizioni del mese di gennaio in quanto non chiarisce la destinazione futura, ad esempio, del liceo delle scienze sociali e della comunicazione;

pur in mancanza di un quadro organico delle discipline previste, si valuta con favore la restituzione di dignità e valore agli istituti tecnici, in coerenza con il decreto-legge del ministro Fioroni n. 7 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 40 del 2007. Essi infatti rappresentano una risorsa importante per rilanciare lo sviluppo economico del Paese, superando il luogo comune della cosiddetta "riforma Moratti" che riduceva l'istruzione tecnica ad una istruzione di serie B rispetto a quella liceale;

a proposito del liceo artistico occorre valorizzare i percorsi di innovazione realizzati in questi anni in raccordo con il territorio, ed in particolare le discipline dello spettacolo;

anche in merito agli istituti tecnici devono essere valorizzati i percorsi di innovazione realizzati in questi anni in raccordo con il territorio, come ad esempio la sperimentazione "Mercurio";

considerato peraltro che:

il Piano reintroduce l'istituto dell'anticipo in ingresso nella scuola dell'infanzia ma non modifica l'uscita anticipata, con grave danno al progetto educativo disegnato per i bambini dai 3 ai 6 anni;

riguardo alla scuola primaria, il Piano reintroduce la figura del docente unico a partire dal 1° settembre 2009, nonché un orario di 24 ore settimanali con la possibilità per le scuole di arrivare a 27 ore settimanali, con esclusione delle attività opzionali facoltative, o a 30 ore

settimanali, comprensive dell'orario opzionale facoltativo e con l'introduzione del docente prevalente, quest'ultimo però "a carico" delle scuole;

secondo il Piano questo modello didattico e organizzativo "favorisce l'unitarietà dell'insegnamento", rappresenta "un elemento di rinforzo del rapporto educativo tra docente ed alunno" e risponde al bisogno del bambino dai 6 ai 10 anni "di una figura unica di riferimento", mentre è evidente come questo modello risulti assolutamente obsoleto, essendo la società di oggi profondamente più complessa di quella di 20 anni fa, in quanto deve rispondere a sollecitazioni diverse quali una realtà multietnica, tecnologica e decisamente più "globale" alla quale un solo maestro, pur preparato, non può rispondere in modo appropriato ed esaustivo;

la riduzione dell'orario non potrà che determinare, inevitabilmente, da un lato il taglio del tempo scuola, con tutte le conseguenze che ciò può significare per l'organizzazione familiare e soprattutto per la partecipazione al lavoro delle donne, già tra le più basse in Europa e, dall'altro, il ritorno ai doposcuola privati, che rappresenteranno non solo un onere aggiuntivo a carico delle famiglie e degli enti locali, ma anche un generale impoverimento della formazione;

l'affidamento dell'insegnamento della lingua inglese al maestro unico della classe, "preparato" con un corso di 150/200 ore, lascia intendere una chiara disattenzione nei confronti della formazione linguistica dei giovani studenti;

questa scelta avrà serie ripercussioni sulla qualità dell'insegnamento della lingua inglese che verrà, di conseguenza, molto ridotta. Ciò risulta tanto più grave perché avviene nella scuola primaria dove l'età degli alunni potrebbe assicurare un miglior apprendimento delle lingue più che in qualsiasi altro momento della vita; tale ultimo rilievo è stato evidenziato anche dalle associazioni dei genitori nell'audizione sul Piano tenuta presso la VII Commissione della Camera dei deputati;

per la scuola secondaria di primo e secondo grado il Piano prevede, oltre alla riduzione dell'orario scolastico, anche l'unificazione delle classi concorsuali secondo tre aggregazioni, umanistico-letterarie (storia dell'arte con italiano e religione), scientifico-tecnologiche (educazione tecnica, scienza e matematica) e linguistiche (lingue), evidentemente frutto di una frettolosa divisione basata esclusivamente sull'esigenza di ridurre le spese;

la conseguenza della suddivisione delle materie in tre macro-aggregazioni sarà la perdita della peculiarità disciplinare e la necessità di riconvertire il personale con corsi approssimativi di formazione che non possono supplire alle carenze dovute all'assenza dello specifico titolo di studio;

nel Piano non c'è alcun riferimento alle scuole con lingua d'insegnamento slovena nella regione Friuli Venezia Giulia che presentano alcune peculiarità rispetto all'ordinamento scolastico italiano e cioè: una lingua d'insegnamento in più, un numero superiore di ore di insegnamento, nonché la compresenza di almeno due docenti in alcune scuole che hanno un diverso modello didattico. Detta specificità va tenuta in debita considerazione anche rispetto alla riorganizzazione della rete scolastica;

premesse infine che:

un'ulteriore difficoltà del Piano deriva dal fatto che interviene su temi che sono oggetto di ulteriori provvedimenti, tra cui l'ormai noto decreto-legge n. 154 del 2008. I cambiamenti apportati all'articolo 3 del decreto-legge sul dimensionamento delle scuole, in seguito alle proteste degli studenti, dei docenti e dei cittadini, modificano in modo sostanziale il contenuto del Piano, che dovrebbe pertanto subire una revisione e una rettifica;

non ci si può non chiedere come il Governo pensi di coprire i 250 milioni di mancati risparmi che derivano dalla modifica del suddetto articolo 3 ed in particolare se al fine di coprire tali oneri si sottrarranno ulteriori risorse dalla scuola o si troveranno altre fonti di finanziamento;

ESPRIME PARERE CONTRARIO.