

Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione
Pronuncia Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione
del 17 dicembre 2003 prot. n. 18683

Pronuncia di propria iniziativa del Cnpi, assunta in data 17 dicembre 2003, sullo schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53

Il Cnpi, in via preliminare e al fine di una compiuta ricostruzione delle vicende che hanno portato il Cnpi ad esprimere una pronuncia di propria iniziativa e non un "parere" su richiesta formale del Ministro, espone quanto segue:

In data 13 maggio 2003, con due distinte note aventi il medesimo prot. n. 1246/Dip/Segr., il Ministro trasmetteva al Cnpi:

- a) per conoscenza, lo schema di decreto legislativo di cui all'oggetto;
- b) per l'esame e l'acquisizione del prescritto parere, le Indicazioni nazionali per i Piani personalizzati delle attività educative nella scuola dell'infanzia, per i Piani di studio personalizzati per la scuola primaria e secondaria di primo grado (allegati A-B-C), nonché il profilo educativo, culturale e professionale dello studente alla fine del primo ciclo d'istruzione (allegato D).

In data 28 maggio 2003, con nota prot. n. 8950/OS11, inviata al Capo di Gabinetto e al Capo Dipartimento, l'Ufficio di Presidenza faceva presente:

- 1) che anche l'eventuale approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, primo atto dell'iter procedurale della definitiva approvazione del citato decreto legislativo, non avrebbe legittimato la fase transitoria di cui al Capo V dello stesso schema di decreto, in quanto non espressamente prevista dalla legge n. 53/2003;
- 2) che i predetti allegati A - B - C - D non avrebbero potuto essere oggetto del richiesto prescritto parere fino a quando non fosse stato definitivamente approvato il decreto legislativo da cui traggono legittimazione e che, pertanto, non era possibile procedere alla formulazione del previsto parere obbligatorio da parte del Cnpi;
- 3) che riteneva comunque utile che il Cnpi offrisse al Ministro-Presidente un proprio contributo tecnico-professionale ai fini dell'elaborazione definitiva della proposta complessiva.

Alla luce di quanto sopra, deliberava di attivare la procedura di "pronuncia di propria iniziativa".

Successivamente a tale data, neppure dopo l'approvazione in prima lettura, da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 settembre 2003 del decreto in questione, l'Amministrazione ha provveduto al formale invio al Cnpi della suddetta documentazione, né a fornire chiarimenti atti a superare il dubbio di legittimità sollevato al punto 2) di cui sopra.

Il Comitato redazionale, pertanto, ritenendo tuttora fondata la suddetta riserva, chiede formalmente che gli allegati A - B - C, necessariamente integrati, vengano inviati al Cnpi per il prescritto parere obbligatorio, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999 dopo l'approvazione definitiva del decreto legislativo che li legittima.

Il Comitato redazionale, coerentemente con la determinazione assunta e comunicata al Capo di Gabinetto e al Capo Dipartimento, con la presente pronuncia intende offrire un contributo di idee e proposte alle istituzioni, alle forze politiche, sindacali ed associative ed alle diverse componenti della scuola, in considerazione dell'insufficiente confronto che si è sinora realizzato su tali materie.

La procedura seguita per l'istruttoria della presente pronuncia ha visto il diretto coinvolgimento dei Comitati orizzontali competenti (infanzia, elementare e media) che, anche a seguito di specifiche audizioni avute con l'Amministrazione e con esperti per gli opportuni chiarimenti e approfondimenti, hanno formulato specifiche osservazioni. Detti contributi, integrati dalla presente premessa, fatti propri dal Consiglio Nazionale, per la loro completezza, specificità e intrinseca coerenza, costituiscono la pronuncia di cui all'oggetto.

COMITATO ORIZZONTALE SCUOLA MATERNA

Premessa

In prima istanza il Cosmat ritiene necessario puntualizzare in maniera esplicita che questa pronuncia non sostituisce il parere obbligatorio - proceduralmente previsto - che il Consiglio Nazionale è chiamato ad esprimere ai sensi dell'art. 8 del Regolamento dell'autonomia, relativamente alle Indicazioni nazionali e ai Piani di studio personalizzati.

L'aver allegato le Indicazioni nazionali - attivate per giunta come norma transitoria - forma non prevista dalla legge n. 53/2003 -, al primo decreto attuativo relativo alla scuola dell'infanzia e al ciclo della scuola primaria, a parere del Cosmat, si ravvisa come una forzatura nella normativa vigente.

La scelta del Ministero di mettere a disposizione della scuola documenti transitori oltre che non essere prevista, risulta elemento di confusione per le scuole. Le Indicazioni nazionali, infatti, non hanno alcun fondamento normativo in quanto i programmi, ovvero le indicazioni curriculari, per le scuole del Sistema nazionale di istruzione, quindi anche per la scuola dell'infanzia, devono essere definiti ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999, solo dopo aver sentito il Consiglio Nazionale. Alla luce di questa considerazione il Comitato segnala che, in questa fase, la presenza di documenti per i quali non è chiara la collocazione normativa, può determinare nelle scuole sovrapposizioni di norme e disorientamento culturale che avrebbero ripercussioni negative sulla qualità organizzativa e didattica del lavoro scolastico. Il Cosmat ribadisce che, se le Indicazioni nazionali si configurano come i nuovi Orientamenti, dovrebbero scaturire da un confronto con le scuole - confronto che assume il pluralismo come valore condiviso -, e non essere invece proposte dall'alto come un fatto asettico.

Chiarito quanto sopra, il Cosmat intende fornire, con una pronuncia di propria iniziativa, il proprio contributo di idee affinché il processo di involuzione cui la scuola dell'infanzia rischia di essere sottoposta nel modello proposto dalle Indicazioni nazionali, venga arrestato.

Questioni di metodo

Le consultazioni ed il dialogo con il mondo della scuola, usati per l'emanazione degli Orientamenti '91, dei programmi della scuola elementare 1985 e della scuola media 1979, dei "Nuovi indirizzi curriculari per la scuola di base 2001", hanno coinvolto attivamente i soggetti e favorito la costruzione di un pensiero condiviso ed hanno rappresentato punti di riferimento sicuri per i docenti e terreno fertile di sviluppo professionale che ha poi contribuito a far crescere la scuola in qualità. Ci si chiede come mai procedura analoga non sia stata adoperata anche in questa occasione.

Una seconda questione riguarda il mancato riconoscimento nelle Indicazioni nazionali degli esiti positivi che ci sono stati consegnati dalle sperimentazioni nazionali Ascanio e Alice: esse, infatti, hanno rappresentato significativi riferimenti per i docenti e per i dirigenti. Le buone pratiche educative e le radici pedagogiche della scuola dell'infanzia costituiscono un patrimonio culturale che non deve essere disperso.

Osservazioni di merito

- A) Si rileva che nelle Indicazioni nazionali dei Piani personalizzati delle attività educative nelle scuole dell'infanzia, è evidenziato il ruolo che la stessa scuola dell'infanzia assume rispetto alla maturazione complessiva dei bambini. Questo riconoscimento risulta però contraddetto nel profilo educativo, culturale e professionale dello studente atteso per la conclusione del primo ciclo dell'istruzione; infatti, in questo documento si registra l'indicazione 6-14 anni, come arco temporale della scolarità. Tale discrepanza lascia, ancora una volta, la scuola dell'infanzia fuori dal sistema scolastico, anche se è lì che si inizia a raccogliere in modo sistematico la documentazione necessaria per la descrizione del percorso di maturazione e sviluppo del bambino e delle competenze acquisite.
- B) Nell'art. 2 comma 1, lett. d) della legge n. 53/2003 si afferma che "la scuola dell'infanzia è all'interno del sistema educativo di istruzione e formazione". Tale asserzione è completamente scomparsa nello schema di decreto legislativo. Inoltre, l'attuazione della **generalizzazione**, che sola può garantire quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione, risulta genericamente prevista nel Piano programmatico (allegato allo schema di decreto legislativo) e le risorse necessarie non sono ancora debitamente quantificate. Il Cosmat rileva che è assente un Piano programmatico per eliminare in tempi certi le liste d'attesa e garantire a tutti i bambini, dai tre ai sei anni, il diritto di frequentare la scuola dell'infanzia. Il Cosmat evidenzia, altresì, che l'espansione quantitativa del servizio educativo va comunque accompagnata dalla diffusione di standard qualitativi, come presupposto ed incentivo all'integrazione dei servizi a diversa gestione. Gli standard vanno intesi come criteri "pubblici" di qualità cui ispirare i comportamenti amministrativi, di gestione delle risorse, di investimento. Ciò richiede l'adozione di un provvedimento nazionale circa gli standard di qualità che corrispondano ai livelli essenziali delle prestazioni così come previsto all'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999, per le scuole del Sistema nazionale di istruzione, dunque anche per la scuola dell'infanzia.

C) Il Cosmat relativamente alla personalizzazione dei Piani di studio, ricorda che già la legge n. 517/1977 introdusse il principio dell'individualizzazione dell'insegnamento secondo il quale la scuola segue i processi di apprendimento-insegnamento tenendo presenti le specifiche caratteristiche di ciascuno, garantendo a tutti il diritto qualitativo all'istruzione. Ciò anche in riferimento ai soggetti con handicap o in situazione di svantaggio. Tali principi sono stati ulteriormente ribaditi e approfonditi negli Orientamenti '91 che hanno indicato i riferimenti affinché la scuola dell'infanzia fosse una scuola di tutti e di ciascuno. L'individualizzazione, sostenuta negli Orientamenti, prevede la diversificazione dei percorsi di apprendimento-insegnamento e consente, attraverso l'uso di strategie didattiche differenziate, a tutti i bambini di raggiungere il massimo delle loro potenzialità e le competenze fondamentali previste dal curriculum. La personalizzazione che viene descritta nelle Indicazioni nazionali privilegia, comunque, l'utilizzo di strategie didattiche differenziate, ma le finalizza nel garantire ad ogni bambino una propria forma di eccellenza cognitiva. L'enfasi posta dal documento sulla "persona" distoglie l'attenzione da come nel tempo si era posto il rapporto tra i due termini: "individualizzazione" e "personalizzazione". Entrambi sono legati al contesto-classe-sezione, ma le modalità e gli scopi cui rispondono sono diversi. L'individualizzazione risponde alla preoccupazione di una compensazione degli interventi finalizzata a garantire a tutti esiti formativi e assume il principio che non tutti i soggetti possono seguire lo stesso ritmo e conquistare nello stesso tempo e allo stesso livello di approfondimento gli apprendimenti ed i concetti. Occorre, quindi, garantire un percorso di sviluppo scandito in una serie più o meno minuziosa di fasi e tappe, con minori passaggi per alcuni, con molti più passaggi - e molto più dettagliati - per altri. La personalizzazione risponde alla ricerca del "metodo di lavoro" che più si adatta alle propensioni, alle strategie, alle modalità di elaborazione, agli interessi profondi dei singoli senza preoccuparsi di garantire a "chi ha di meno" il "di più" necessario per assicurare pari opportunità formative. Senza la consapevolezza del rapporto di implicazione fra diversità e uguaglianza e dell'uguaglianza nella diversità come finalità della scuola, si rischia di trasformarla in un'organizzazione di gruppi stabilmente distinti per interessi, livello di sviluppo, attività, nella direzione della precoce selezione e individuazione di scelte per la vita. Alla luce di queste considerazioni non si condivide il fatto che, nelle Indicazioni nazionali, la personalizzazione venga presentata come una risposta data dalla scuola all'individuo. Ciò comporterebbe un insegnamento personalizzato, con una diversificazione dei percorsi e dei risultati e la relativa costruzione di laboratori di recupero e sviluppo, i quali farebbero pensare ad un ritorno alle "classi differenziali". Se a questo si aggiunge la prescrittività desumibile sia dal titolo "Indicazioni nazionali per i Piani di studio personalizzati" e sia in relazione ai Piani personalizzati, si ravvisa il rischio che si crei una scuola come servizio "alla persona-individuo", anziché come progetto formativo per garantire a tutti e a ciascuno pari opportunità.

D) Il Cosmat ribadisce che ogni processo di sviluppo e innovazione realmente riformatore non debba disperdere il patrimonio culturale delle proprie radici. E' dunque essenziale partire dalla propria storia per capire dove si sta andando e quale percorso progettuale si intenda attivare. La scuola dell'infanzia ha una storia molto significativa, nello stesso tempo è una scuola molto variegata: vi sono ancora sacche di profonda depressione, ma anche molte realtà di provata eccellenza, connotate in modo molto diverso anche dal punto di vista organizzativo e gestionale: statale, degli enti locali, privata, paritaria. In questi ultimi anni, la scuola dell'infanzia, ha avuto un grande impulso, specie dagli Orientamenti del '91 che rimangono un punto di riferimento importante e viene individuata come un primo livello di introduzione nel mondo dei sistemi simbolici, ma, con preoccupazione si registra che tutto questo non trova oggi riscontro nelle Indicazioni nazionali.

Dal confronto tra gli Orientamenti '91 e le Indicazioni nazionali il Comitato evidenzia che:

- scopo e natura della scuola dell'infanzia risultano completamente decontestualizzati;
- l'incrocio tra finalità, sistemi simbolici e culturali, dimensioni di sviluppo, articolato nei campi di esperienza risulta impoverito e semplificato "ultra petita";
- la riduzione e il conseguente "accorpamento" di alcuni campi di esperienza - che avevano finalità diversificate - sono segnali di una disattenzione nei confronti della scuola dell'infanzia rispetto alle sue finalità;
- scompare completamente l'impostazione curricolare di ampio respiro che viene sostituita dagli obiettivi specifici mediati dalle "troppo misteriose" unità di apprendimento;
- le tre finalità della scuola dell'infanzia si trasformano in obiettivi generali del processo formativo (è evidente la trasformazione valoriale);
- al docente di sezione viene attribuita la funzione di *tutor* come se fosse aggiuntiva, nuova e preminente;
- il bambino precocemente deve confrontarsi su temi etico-religiosi (questo sì è compito delle famiglie!);
- si sorvola sul problema dell'integrazione dei bambini stranieri;
- ne esce depauperata l'educazione linguistica e quella logico-matematica nell'intento di voler privilegiare l'aspetto ludico/assistenziale su quello cognitivo;
- si attribuisce al gioco non più il valore educativo riconosciuto ad esso negli Orientamenti '91, bensì lo si descrive come mero strumento didattico.

Più in particolare nelle Indicazioni relative alla scuola dell'infanzia appare evidente un'opera generalizzata di cattura, uso e trasformazione delle espressioni più caratteristiche degli Orientamenti del '91, ed una loro piegatura ad una logica che sembra però assai diversa rispetto a quella che viene annunciata di continuo lungo le pagine dei vari documenti.

Nel testo viene abbandonata l'idea di ambiente funzionale all'apprendimento, accantonato il contesto, si segnala la centralità del bambino, ma si tratta sempre di un bambino come essenza individuale, senza tener conto che "il bambino" così immaginato non c'è e non cresce fuori dalla relazione, dal contesto, dall'interazione, dal processo di incontro con gli altri e il mondo.

Appare non casuale che, tra le tantissime espressioni riprese alla lettera dal testo del '91, sia stata tolta, nella premessa, proprio quella che fa riferimento alla "*visione del bambino come soggetto attivo, impegnato in un processo di continua interazione con i pari, gli adulti, la cultura*".

L'incontro dei bambini con i sistemi simbolici e culturali declinato negli Orientamenti del '91, nei sei campi di esperienza, segue un percorso che, partendo dall'osservazione delle pratiche spontanee (esplorative, relazionali, cognitive, motorie, comunicative), attiva conoscenze e abilità attraverso la predisposizione di situazioni come sostegno ed orientamento all'agire, al sentire, al pensare del bambino, sviluppa le competenze, sostiene la maturazione dell'identità, promuove la conquista dell'autonomia. Il reale e quotidiano processo di incontro tra bambini, tra bambini e ambiente, tra bambini e mondo delle conoscenze (es.: i libri, gli ambienti più formalizzati) è il luogo di scoperta, di messa a fuoco e di sviluppo delle competenze.

Nelle Indicazioni nazionali lo schema è un altro:

- l'individuazione degli obiettivi;
- i processi didattici che attivano gli obiettivi.

In poche parole: negli Orientamenti si manifesta un'attenzione al processo e al contesto, alle pratiche da prefigurare in quanto luoghi reali di sviluppo della relazione e degli apprendimenti, nelle Indicazioni si segnalano in continuazione gli obiettivi e al loro conseguimento si orienta il contesto, la relazione, l'ambiente.

Sfugge quindi la ricchezza cognitiva e sociale che connota il reale processo di conoscenza, e si cerca poi di recuperarla sul piano metodologico e didattico, tralasciando completamente il ruolo che la motivazione-bisogno di apprendere, intrinseca in ogni soggetto, assume nel percorso di conoscenza.

Si ritrovano nelle Indicazioni numerose espressioni già presenti negli Orientamenti, molte considerazioni condivisibili e senza dubbio significative ed importanti, difficilmente però strategiche, perché si tratta sempre di pensieri catturati ed inseriti in una diversa prospettiva.

Così, per esempio, ne "I discorsi e le parole", la prima esplorazione della lingua scritta non viene colta come pratica spontanea che il bambino realizza in un contesto comunicativo stimolante, e quindi come situazione da cui partire per seguirne e renderne consapevole lo sviluppo, quanto come frutto di un'iniziativa diretta dell'insegnante. Il rischio di un'anticipazionismo è molto presente.

Le esperienze educative quotidiane dei bambini non sembrano più essere i luoghi dove avvengono pratiche sociali e cognitive, situazioni all'interno delle quali cogliere i processi per sviluppare competenze, bensì gli obiettivi didattici.

E' così che il gioco, che negli Orientamenti è luogo principe all'interno del quale il bambino riconosce se stesso nell'interazione con i pari e con gli adulti, incontra il mondo e sviluppa strumenti di riconoscimento, nelle Indicazioni diventa un obiettivo didattico, strumento di "cattura di attenzione" piuttosto che esperienza di vita.

In questa logica lineare e progressiva degli obiettivi di conoscenza, sono le abilità (connesse al parlare, all'ascoltare e ad una prima esplorazione della scrittura) a porre le premesse, per esempio, per un rapporto positivo con i libri; e non invece, come si diceva negli Orientamenti, la familiarizzazione con i libri a favorire lo sviluppo dell'interazione tra lingua orale e scritta.

Per attenersi ai testi, l'espressione presente negli Orientamenti del '91: "la familiarizzazione con i libri favorisce l'interazione tra lingua orale e scritta" è stata sostituita, non casualmente, con "lo sviluppo delle abilità linguistiche pone le premesse per un rapporto positivo con i libri". Così, per quanto riguarda lo "spazio, ordine e misura", si dice che "aver acquisito le prime abilità di raggruppamento e calcolo aiuta a sviluppare le capacità di porre in relazione".

Appare chiaro che la preoccupazione maggiore che si rileva nelle Indicazioni è quella di fissare ciò che si deve sapere e saper fare, al di là del processo di costruzione di questo sapere e saper fare.

Nella sezione riguardante "Il sé e l'altro" quelle che nel testo del '91 erano proposte come articolazioni del campo di esperienza: lo sviluppo affettivo, sociale ed etico, qui diventano articolazioni di "piste didattiche".

Questo trasferimento di pensieri ed espressioni riprese quasi letteralmente, ma sotto altro titolo rappresenta forse la "cifra" della diversità tra la cultura educativa veicolata dagli Orientamenti del '91 e quella presentata nelle Indicazioni.

Non deve sfuggire che nelle note organizzative, riguardanti la formazione dei gruppi di bambini, si prevede la formazione di "gruppi di livello". Questa ipotesi organizzativa, unitamente al principio della personalizzazione dei Piani di studio, cambia la specifica connotazione propria della scuola dell'infanzia.

E) Relativamente al **Portfolio** delle competenze individuali che dovrebbe essere uno strumento utile per il docente e per il bambino, esso rischia di diventare un documento burocratico di aggravio per i docenti, di collusione nei rapporti genitori e docenti e di delinearne precocemente tutto il percorso scolastico, piuttosto che uno strumento utile a valorizzare le esperienze di osservazione, documentazione e valutazione per il miglioramento che si sono sviluppate in questi anni nella scuola dell'infanzia.

F) Per quanto riguarda i **modelli organizzativi** l'intreccio tra Riforma degli ordinamenti, che per la scuola dell'infanzia si era già reso indispensabile dall'emanazione degli Orientamenti '91, e Regolamento dell'autonomia, implica certamente una strutturazione più accorta e flessibile dei modelli organizzativi, superando alcune rigidità tipiche dell'attuale funzionamento della scuola dell'infanzia statale. Tale strutturazione, proprio per salvaguardare la specificità e l'identità di questa scuola, non può però esimersi dal tener in corretto equilibrio i diritti dei bambini, i diritti delle famiglie, i diritti degli operatori. Questi ultimi, è bene ricordare, sono regolamentati e devono restare regolamentati da accordi contrattuali.

I punti di criticità degli aspetti organizzativi che devono essere affrontati, come già ampiamente segnalato nella consultazione attivata nel '99 dal Miur e richiamati come elementi ineludibili già nel parere reso dal Cnpi relativo al D.M. n. 100/2002, sono:

- il numero di bambini per sezione: l'attuale è unanimemente giudicato eccessivo, a maggior ragione in presenza di bambini Under 3;
- l'organico degli operatori (collaboratori scolastici e insegnanti) dovrà essere incrementato quantitativamente e qualitativamente in previsione dell'inserimento dei bambini inferiori a 3 anni;
- le ore di compresenza: ne devono essere garantite non meno di 10 settimanali;
- i tempi di funzionamento: devono essere formulati avendo a riferimento l'organizzazione di una "giornata educativa di senso compiuto";

- l'ampliamento dell'offerta formativa, laddove si rende necessaria, deve essere garantita senza pregiudicare la qualità del progetto educativo (organico funzionale) che il collegio ha il compito di elaborare, evitando di assoggettare le scelte organizzative ai bisogni delle famiglie invece che alle esigenze dei bambini;
- le strutture edilizie, le attrezzature e gli arredi sono spesso inadeguati: vanno resi consoni ad un "contesto motivante" per i bambini, nonché rispondere agli standard di sicurezza previsti dalla legge;
- i rapporti con l'ente locale e con le istituzioni del territorio risultano complessi: si rende necessaria un'attenta vigilanza affinché non si stigmatizzino disservizi che già oggi differenziano l'offerta qualitativa all'utenza.

Nei vincoli organizzativi inseriti nelle Indicazioni nazionali non vengono descritti i parametri e le condizioni per affrontare in termini di risoluzione qualitativa soddisfacente gli standard di sviluppo e funzionamento del servizio offerto all'utenza della scuola dell'infanzia.

Si fa notare che sia nella determinazione del tempo minimo (875 ore) sia nel tempo massimo (1.700 ore) non viene contemplato il tempo della contemporaneità dei docenti. Inoltre, il tempo di funzionamento proposto esclude completamente la possibilità di distinguere tra il tempo del curriculum da garantire a tutti e quello previsto per l'eventuale ampliamento dell'offerta formativa da inserire nel Pof.

Per quanto riguarda il profilo di docente di sezione anche con funzioni tutoriali declinato nelle Indicazioni, il Comitato ritiene che ci sia un'involuzione che ci riporta a prima degli anni '80.

Stessa considerazione vale per il coordinatore dell'équipe pedagogica: una volta si chiamava "maestra aggiunta". Coincidono persino le modalità di attribuzione. Il Comitato ritiene, invece, che la consultazione sopra citata e attuata in tutte le scuole dell'infanzia e alla quale hanno aderito il 93% delle scuole statali e paritarie, riprenda in modo significativo aspetti della professionalità docente e faccia emergere un'immagine della scuola dell'infanzia articolata e caratterizzata da molti aspetti strettamente connessi all'azione didattica quali: la progettazione, l'osservazione, la documentazione, la valutazione, il coordinamento del *team*, la capacità di organizzare l'ambiente di apprendimento, spunti dai quali partire per riannodare il legame con la scuola militante che ha sempre dimostrato di apprezzare la valorizzazione del proprio percorso di crescita e di essere disponibile a significativi cambiamenti.

In conclusione il Comitato ritiene che i cambiamenti debbano essere organici agli obiettivi di miglioramento che ogni riforma si prefigge. Tali cambiamenti non possono che avvenire in percorsi e processi evolutivi e di sviluppo, non, dunque, in involuzioni. Nelle Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia si registra un "ritorno al passato" nell'idea di apprendimento, nell'idea di contesto educativo, nell'idea di condizioni organizzative quali condizioni irrinunciabili per qualificare l'offerta formativa.

B) COMITATO ORIZZONTALE SCUOLA ELEMENTARE

Premessa

Il Cose, in assenza di una formale richiesta di parere, da parte del Ministro dell'Istruzione, Ricerca ed Università, ritiene comunque opportuno esprimere una pronuncia di propria iniziativa sui documenti di lavoro (legge n. 53/2003, **Schema decreto legislativo, Indicazioni nazionali e profilo**) al fine di offrire un proprio contributo di idee e proposte alle istituzioni, alle forze politiche, sindacali ed associative ed alle scuole in una fase molto delicata in ordine alle scelte legislative e pedagogiche da assumere per il futuro della scuola.

Nell'analisi delle varie questioni, il Cose, oltre ai documenti sopra enunciati, ha attentamente valutato i decreti e le circolari ministeriali emanati sulla materia, i precedenti pareri espressi dal Cnpi, gli esiti del monitoraggio sulla sperimentazione della riforma nella scuola dell'infanzia e nella prima classe della scuola elementare, il parere del Consiglio universitario nazionale e le osservazioni elaborate dalle associazioni professionali.

Preliminarmente il Cose evidenzia sul piano prettamente legislativo un'incongruenza tra la legge delega di Riforma che non prevede nella sua attuazione nessuna fase provvisoria e lo schema del decreto legislativo che, nell'art. 13 comma 3, nelle more dell'emanazione di appositi regolamenti sui Piani di studio (comma 1, art. 7, legge n. 53/2003), inserisce in via transitoria, un assetto pedagogico, didattico ed organizzativo secondo le linee delle "Indicazioni nazionali" allegate allo stesso schema di decreto. Tale procedura, anche se motivata dalla necessità di avviare in tempi brevi la riforma nella prima parte del sistema di istruzione, rende alquanto "anomalo" e "contraddittorio" l'iter intrapreso sulla base di atti e documenti elaborati e rielaborati in ristretti gruppi di lavoro che non possono certamente rappresentare tutto il mondo della scuola, della comunità scientifica e del più ampio pluralismo culturale.

Un "*vulnus*" che inficia la cogenza normativa delle "Indicazioni" limitandole a semplici orientamenti, e contestualmente indebolisce la valenza pedagogica dell'impianto complessivo rispetto all'individuazione di criteri più lineari e scientifici nel percorso formativo dell'alunno.

Gli elementi di natura organizzativa ed ordinamentale della prima parte delle Indicazioni sembrano, infatti, prevalere sugli aspetti culturali della seconda parte in una logica di subordinazione che lascia poco spazio all'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. Di fatto, ancora una volta, i "contenuti" sono stati successivamente formulati su dei rigidi "contenitori", con il chiaro intento di contenere e contrarre gli attuali livelli dell'offerta formativa e le risorse professionali impegnate.

Tutti gli atti ed i passaggi, che dall'approvazione della legge n. 53/2003 hanno portato alla definizione della bozza del decreto legislativo e dei relativi allegati, risentono di un atteggiamento dell'Amministrazione non disponibile ad accogliere contributi e suggerimenti inviati dalle istituzioni scolastiche e dall'ampia e composita realtà organizzata della scuola italiana.

La stessa esperienza della pur limitata sperimentazione, avviata nel precedente anno scolastico nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo della scuola primaria, non ha avuto momenti istituzionali aperti di un serio monitoraggio e di un'attenta verifica ai fini della definizione degli atti di normativa secondaria.

Eludere o sottovalutare i problemi e gli orientamenti che nascono dall'esperienza della scuola primaria, settore coinvolto nell'ultimo periodo in una lunga e complessa fase di rinnovamento, espone certamente l'attuale processo di riforma a gravi rischi e probabilità di insuccesso.

VALUTAZIONI ED OSSERVAZIONI

Nel merito delle Indicazioni nazionali il Cose, anche sulla base dei contributi offerti, evidenzia alcuni degli elementi nodali sui quali ritiene opportuno che sia avviato un ulteriore momento di riflessione, approfondimento e chiarificazione per significative modifiche.

Le Indicazioni, che dovrebbero diventare prescrittive per la scuola primaria, necessitano di una premessa, per quanto agile e sintetica, in cui docenti, genitori, studenti, dirigenti ed ogni cittadino possano comprendere l'idea di scuola sottesa alla riforma stessa. Una premessa, dunque, che dia continuità alle Indicazioni specifiche dei singoli tratti del percorso scolastico, evitando così letture frammentate e parziali, generative di divisione fra cicli scolastici, a tutto danno della stessa centralità della persona indicata, invece, come fulcro di senso.

Relativamente al tempo della scuola primaria il Cose evidenzia una riduzione complessiva dell'offerta formativa in termini quantitativi e qualitativi. La proposta di un orario settimanale non superiore alle 30 ore, di fatto, non garantisce più la continuità di una lunga e consolidata esperienza di "tempo pieno curricolare", largamente diffuso soprattutto in diverse aree metropolitane, quale concreta risposta ad esigenze formative e sociali.

Anche l'articolazione del tempo scuola in momenti "obbligatori" di 891 ore annue e momenti "aggiuntivi, opzionali e facoltativi" di ulteriori 99 ore annue suscita non poche perplessità.

Creare una differenziazione tra i tempi di apprendimento dell'allievo reintroduce un'evidente gerarchia tra i saperi, le aree disciplinari e le attività, con serio pregiudizio per un percorso educativo complessivamente unitario nelle sue componenti, offerto a tutti indistintamente e non segmentato come parte di servizio a domanda individuale. Tale orientamento viene ulteriormente confermato dalla previsione di collaborazioni e di operatori esterni in spazi previsti attualmente dagli Ordinamenti.

Una simile ipotesi contrasta, inoltre, fortemente con i presupposti culturali e pedagogici del curriculum della scuola primaria, dove tutte le discipline e le attività costituiscono indistintamente specifici ambiti formativi e di apprendimento e concorrono allo sviluppo globale della persona.

In tale contesto il rinvio a successiva decretazione della definizione per la scuola primaria degli organici di istituto del personale docente è motivo di ulteriore preoccupazione per le implicazioni di notevole rilevanza sul piano delle garanzie di adeguati livelli quantitativi e qualitativi dell'offerta formativa.

E' un aspetto strategico sul quale si gioca il futuro di questo delicato settore e dove occorrono massima chiarezza e certezza per impostare una seria progettazione sulla base delle migliori esperienze acquisite nella scuola primaria.

Nella scuola primaria la costruzione del gruppo docente e la pratica della collegialità hanno costituito la chiave di volta di un lungo processo di innovazione sperimentale e riforma. Il passaggio dall'insegnante unico ad una pluralità di docenti si è realizzato avendo come fondamentali riferimenti pedagogici, didattici ed organizzativi l'idea delle discipline come contesti formativi e di apprendimento ed una pratica professionale degli insegnanti ancorata all'unitarietà ed alla piena corresponsabilità del gruppo docente. In questi anni le diverse possibilità offerte dall'organizzazione modulare hanno favorito nel tempo l'opzione, da parte di moltissime scuole, di un docente con orario prevalente, in particolare nel primo ciclo.

Si tratta, però, di scelte che si collocano nell'ambito dell'autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche e del Piano dell'offerta formativa elaborato dal collegio dei docenti.

La funzione tutoriale è, invece, una componente essenziale della funzione docente in quanto tale, soprattutto, per affrontare gli aspetti relativi al disagio personale o per superare ostacoli che si frappongono ai processi di apprendimento e al successo formativo. Se da un lato si ritiene importante valorizzare e sostenere tale funzione, dall'altro risulta estremamente limitativa e penalizzante per l'autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche affidare ad un solo insegnante, anche in termini orari molto precisi, un ruolo così determinante. Tale scelta, peraltro non prevista nella legge n. 53/2003, destruttura il gruppo docente e introduce al suo interno pericolose gerarchizzazioni.

L'individualizzazione dell'insegnamento, sin dalla legge n. 517/1977 ha rappresentato un tratto costitutivo dell'operare dei docenti nell'attività educativa e didattica, particolarmente nella cultura e nella pratica della scuola primaria.

A parere del Cose è importante stabilire se il riferimento alla personalizzazione dei Piani di studio rappresenti un coerente sviluppo di tale principio regolativo dell'azione educativa, al quale corrisponde l'attenzione all'unitarietà del progetto educativo e didattico ed al contesto sociale dei processi di apprendimento.

Il ricorrente riferimento alla personalizzazione appare, piuttosto, come un mutamento di impianto culturale, con una tendenza ad una diversificazione strutturale dei percorsi degli alunni e dei risultati attesi che potrebbe anche favorire l'organizzazione per classi o gruppi di allievi differenziati per livelli di capacità. In tal senso si modifica profondamente la stessa identità pedagogica della scuola primaria, suscitando non poche perplessità e preoccupazioni, oltre ad un diffuso e fondato scetticismo sulla fattibilità di tali proposte nel concreto contesto scolastico.

Il Cose non condivide l'abbandono della stessa idea di "curricolo" che, come è noto, rappresenta nelle sue diverse accezioni un riferimento costante nel dibattito educativo italiano ed europeo. L'idea di "curricolo", che non a caso si sviluppa soprattutto nei sistemi formativi connotati da decentramento ed autonomia delle scuole, si è rafforzata nel nostro Paese con la normativa sull'autonomia scolastica e con il processo di modifica costituzionale del Titolo V.

Il Piano di studi, invece, in mancanza di adeguata chiarificazione, sembra porsi in alternativa al "curricolo" in quanto poco flessibile e carente di attenzione ai contesti delle relazioni educative.

Anche l'elencazione degli obiettivi specifici correlati agli obiettivi formativi, suscita perplessità, al di là delle osservazioni che sono state rilevate in ordine a incongruenze nell'indicazione delle conoscenze ed abilità relative alle diverse aree disciplinari. Risulta certamente positivo e condiviso per il Cose il costante richiamo all'autonomia e responsabilità della scuola e dei docenti nel progettare percorsi didattici nei quali gli obiettivi specifici di apprendimento rappresentano la mappa per formulare gli obiettivi formativi.

Contestualmente, però, bisogna sciogliere ogni ambiguità tra la prescrittività degli obiettivi specifici di apprendimento per tutte le istituzioni scolastiche e la possibilità di ritenerli come mappa ed indicazione per la costruzione degli obiettivi formativi di competenza della progettazione scolastica.

La questione non è certamente di scarsa rilevanza, anche sul piano istituzionale, considerato che conseguentemente non risulta chiarito su quali livelli essenziali di apprendimento e su quali competenze si definiscono, ai vari stadi, i processi di valutazione formativa e conclusiva, interni ed esterni alle istituzioni scolastiche. Non condivisibile appare, inoltre, la scelta di formulare un dettagliato elenco di finalità, obiettivi, competenze legate alla rigida articolazione dei bienni e monoenni del ciclo primario.

In tale quadro, nonostante il suggestivo richiamo all'ologramma, l'impianto concettuale ed organizzativo si caratterizza per la frammentazione degli obiettivi con effetti di rigidità dell'intervento didattico.

Il Cose auspica un intervento specifico in ordine alla definizione dei livelli essenziali di competenza terminale (risultati che occorre garantire), lasciando la determinazione dei percorsi alla progettazione ed alla pratica educativa e didattica delle istituzioni scolastiche.

In conclusione il Cose, ribadendo anche quanto analiticamente evidenziato dal Cnpi nel parere dell'11 aprile 2002, ritiene necessari tempi e spazi di approfondimento sugli elementi di impianto culturale ed organizzativo evidenziati e che richiedono significative integrazioni e modifiche

C) COMITATO ORIZZONTALE SCUOLA MEDIA

Premessa

Pur non essendo previsto dallo schema di decreto legislativo inviato alle Commissioni parlamentari e alla Conferenza unificata Stato-regioni un parere del Cnpi sul decreto suddetto, il Cosme ritiene di dover fare al riguardo alcune considerazioni, in quanto esplicitamente (e più volte) le Indicazioni nazionali fanno riferimento a quanto in esso contenuto, per l'avvio nella scuola secondaria di 1° grado della riforma di ordinamento a partire dall'anno scolastico 2004/2005.

Il Cosme ritiene necessario, a tal proposito, puntualizzare che il documento finale che sarà approvato dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione non sostituisce il parere obbligatorio proceduralmente previsto sulle Indicazioni nazionali per i Piani di studio personalizzati, allegati al decreto.

I Piani di studio, infatti, devono essere definiti - ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999 - solo dopo avere sentito il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

Si deve tenere, altresì, presente che un parere su questi c.d. "Primi Piani di studio", attivati come norma transitoria e non previsti dalla legge n. 53 del 2003, è ammissibile e può essere reso solo dopo che sarà stata approvata e sarà divenuta operante la norma che li legittima, nella fattispecie rappresentata dal decreto legislativo. Si deve, inoltre, tenere presente che non è possibile, nel merito, un parere se non si conoscono con certezza le quantità orarie da utilizzare per la realizzazione dei Piani di studio e, nel caso della scuola secondaria di primo grado, anche da quali insegnanti e con quali titoli (classi di concorso) saranno realizzati.

In premessa si fa notare, inoltre, che l'impianto del decreto legislativo ha una coerenza solo parziale con la legge delega al punto che ne dilata l'intervento ad aspetti non contenuti nella delega stessa e ad altri che dovrebbero trovare applicazione per via regolamentare.

Pur ribadendo piena condivisione circa l'esigenza di una riforma complessiva del sistema di istruzione e formazione, anche alla luce di quanto previsto dalla legge costituzionale n. 3/2001, il Cosme fa notare che il percorso intrapreso non ha coinvolto la scuola, e principalmente i soggetti che dovranno attuare la riforma; è sotto gli occhi di tutti, ad esempio, che mancano dati oggettivi e pubblici sulla sperimentazione realizzata nell'anno scolastico 2002/2003 in 251 scuole fra statali e paritarie e che sulla stessa sperimentazione e sulle Indicazioni nazionali si registrano prese di posizione con elementi di forte criticità da parte di insegnanti, di esperti, delle associazioni professionali degli insegnanti e dei dirigenti scolastici, delle organizzazioni sindacali, ecc.

Un aspetto, quest'ultimo, non trascurabile se si considera che, attraverso questi documenti, - peraltro elaborati da commissioni di studio non costituite ufficialmente, e senza alcuna pubblicizzazione - si introducono modifiche sostanziali nell'impianto culturale (pedagogico e didattico) e organizzativo, oltre che strutturale, della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

Non si condivide la scelta del Ministero di mettere a disposizione della scuola documenti transitori ("fino al prescritto regolamento di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999") che, proprio per il loro carattere transitorio, potrebbero essere generatori, a giudizio del Cosme, di confusione e di disorientamento culturale, con ripercussioni negative sulla qualità organizzativa e didattica del lavoro scolastico.

Si fa notare, a riguardo, che la legge delega non solo non prevede la possibilità di attivare una fase transitoria illimitata alla quale dovrebbero far seguito, a regime, i regolamenti emanati ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999 ma che i programmi, ovvero le Indicazioni curriculari, discendono esclusivamente da detto articolo. Le Indicazioni nazionali non hanno, dunque, alcun fondamento normativo, non essendo stato emanato il regolamento previsto dall'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999 in materia di curricula.

OSSERVAZIONI GENERALI DI MERITO

Nel merito, si osserva che gli estensori del documento in esame non si muovono in continuità con la storia e la cultura della scuola media. Si condivide il riconoscimento di un percorso triennale per la fascia d'età 11-14 anni, ma si nutrono forti perplessità sull'articolazione del triennio (2+1), affatto coerente con l'idea di continuità del "primo ciclo", che appartiene alla tradizione di lavoro della scuola di base. In particolare, si fa notare che la scelta di un monoennio, che corrisponde all'attuale terza media, anche per le proposte culturali contenute nelle Indicazioni nazionali, determina di fatto una canalizzazione precoce con l'anticipazione di contenuti oggi propri del biennio della secondaria superiore e annulla lo sforzo compiuto in questi anni, quello di non ritenere conclusa la formazione culturale di base con la scuola media. A tal proposito, vogliamo ricordare che la legge n. 1859/1962 istitutiva della scuola media unica fu emanata "in attuazione dell'articolo 34 della Costituzione" e che essa "concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi della Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta successiva", una scelta, a parere del Cosme, ancora oggi decisiva per far crescere la cultura della scuola italiana, che purtroppo non ci sembra riconfermata nei documenti in esame.

Poco coerente appare, altresì, al Cosme l'impianto culturale delle Indicazioni nazionali, soprattutto se paragonato con le scelte compiute dagli estensori dei Programmi del '79. Il loro aggiornamento culturale, reso necessario dall'evoluzione della ricerca in campo disciplinare e didattico, va assicurato riconoscendo nei fatti la tradizione di lavoro della scuola media impegnata come istituzione a garantire, attraverso l'istruzione obbligatoria, l'uguaglianza dei cittadini (artt. 3, 33, 34 della Costituzione). Nelle Indicazioni nazionali si è proceduto, invece, a una frammentazione eccessiva - particolarmente evidente nell'organizzazione delle singole discipline - frammentazione lontana dall'operare condiviso degli insegnanti, consolidatosi negli anni nella concretezza dell'agire didattico ed educativo delle singole istituzioni scolastiche. Sono ignorate le recenti esperienze delle scuole (documentate nel monitoraggio che ha seguito l'introduzione dell'autonomia), dalle quali emerge una ricerca diffusa sul versante didattico e organizzativo, anche attraverso iniziative di rete, a norma di quanto previsto dal D.P.R. n. 275/1999 agli artt. 3, 4, 5, 6, 7.

In questo quadro non si comprende la ragione che ha indotto ad una riscrittura di quella parte dei Programmi del '79 in cui erano definite le premesse, le finalità, gli obiettivi generali del processo educativo. Il testo, di difficile lettura, non chiarisce i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le scuole secondarie di 1° grado del Sistema nazionale sono tenute e non essendovi chiarezza di caratteri e fini, si generano incongruenze, ambiguità e sovrapposizioni.

Ci riferiamo ad esempio al modo in cui è presentato il tema "filosofico" del confronto del preadolescente con il problema del modello e più in generale a tutte le questioni sollevate nella descrizione dei tratti educativi della scuola secondaria di primo grado. In questo ambito, vogliamo segnalare che, proprio per le caratteristiche dei preadolescenti, sarebbe più opportuno non parlare di modello al singolare, ma compiere scelte culturali a vantaggio della problematizzazione, affidando alla scuola e agli insegnanti il compito di promuovere, attraverso l'utilizzo di più modelli, atteggiamenti di analisi critica e di pensiero libero, di riflessione.

Il processo di costruzione della conoscenza in questa delicata fase dell'età evolutiva è "plurale" e va accompagnato dagli adulti con cautela, avendo cura di evitare che esso sia ancorato ad un unico modello.

Né convince la scelta di mantenere ferme solo alcune affermazioni di principio già presenti nei Programmi del '79 (*scuola che colloca nel mondo, scuola orientativa*) e di cassarne altre (*scuola della formazione dell'uomo e del cittadino, scuola secondaria nell'ambito dell'istruzione obbligatoria*) esplicitamente riferite al testo costituzionale, sostituendole con affermazioni solo apparentemente più vicine ai problemi di questa fascia d'età e alle richieste della società o di una parte di essa (*scuola dell'educazione integrale della persona, dell'identità, della motivazione e del significato, della prevenzione dei disagi e del recupero degli svantaggi, della relazione educativa*).

A parere del Cosme è proprio l'orizzonte costituzionale in cui si muovevano le formulazioni precedenti che assicurava la necessaria, dovuta attenzione ai problemi identitari e di motivazione dei preadolescenti, ovvero tutte quelle azioni educative e didattiche che possono consentire di *"rimuovere gli ostacoli ..."* sul terreno della dispersione, del disagio, dello svantaggio garantendo il successo scolastico per tutti. Principi fondanti della scuola media, così come si è venuta costruendo a partire dalla sua istituzione nel '62, incentrati sulla continuità educativa, sulla programmazione collegiale, sull'estensione del tempo scuola, sul documento di valutazione personale in cui conoscenze e competenze sono riconoscibili in un percorso individualizzato (*la scuola di tutti e di ciascuno*) rischiano di essere cancellati, soppiantati da una logica piegata al mercato attraverso la riduzione del tempo scuola collettivo e l'apertura alla domanda individuale delle famiglie.

Non convince, inoltre, la scelta di separare così nettamente (esaltando il valore simbolico della rottura) la primarietà dalla secondarietà, poiché tale scelta non tiene in alcun conto l'esperienza maturata, pur fra mille difficoltà, sul terreno della **continuità** educativa fra scuola dell'infanzia, elementare e media, che negli istituti comprensivi è diventata sfida culturale sul terreno innovativo del curriculum verticale e dell'organizzazione del lavoro.

E, proprio a proposito degli **istituti comprensivi** (il 43% delle istituzioni scolastiche presenti nel Paese), si sottolinea che nel testo in esame (e quindi nella bozza di decreto legislativo) non vi è alcuna riflessione al riguardo, mentre, a parere del Cosme essi rappresentano i luoghi in cui concretamente si sperimentano nuovi modelli organizzativi e nuove proposte didattiche, nel segno della continuità educativa.

A proposito del **Portfolio**, si esprimono forti perplessità sul fatto che esso sia presentato nelle Indicazioni nazionali come uno strumento di valutazione e, contemporaneamente, di orientamento. L'esperienza più che decennale del documento/scheda di valutazione ha evidenziato la necessità di tenere distinte le funzioni che attengono alla misurazione-valutazione da quelle più propriamente pedagogiche e di documentazione dei percorsi.

Misurare, valutare prestazioni e/o competenze è, sul piano didattico, operazione assai diversa dal riconoscere e dal valorizzare stili cognitivi e stili di apprendimento, anche per le implicazioni connesse con le strategie didattiche messe in atto in autonomia dai singoli docenti e dal consiglio di classe.

La valutazione dei processi di insegnamento-apprendimento comporta un delicato lavoro di osservazione e descrizione (anche narrativa) dei percorsi formativi. Per come sono formulate nelle Indicazioni nazionali la funzione e le caratteristiche del Portfolio vi è il rischio, piuttosto evidente, che il medesimo si trasformi in un atto amministrativo e/o che esso segni precocemente il percorso scolastico degli alunni, al punto di influenzare la valutazione e condizionare le scelte di studio successive.

Né ci sembra utile determinare, e proprio sul terreno delicato della valutazione, conflitti fra soggetti con responsabilità educative diverse, quali sono gli insegnanti e i genitori, attribuendo a questi ultimi il compito di formulare osservazioni sui "metodi di apprendimento" utilizzati dai loro figli. Oltre che inopportuni e discriminanti, interventi in tal senso si leggono come gravi interferenze e su un terreno particolarmente delicato, qual è quello della valutazione, che è di stretta competenza dei docenti. Il coinvolgimento dell'allievo e della sua "famiglia" non avviene nella compilazione del Portfolio, ma durante tutto il percorso educativo, nelle forme e nelle modalità che, in autonomia, le singole istituzioni scolastiche riterranno di mettere a disposizione per sostenere il dialogo educativo.

Nelle Indicazioni nazionali è enfatizzato il passaggio dagli obiettivi specifici di apprendimento agli obiettivi formativi sino alla **personalizzazione dei Piani di studio**. Questo aspetto induce il Cosme a chiedere che sia posta la dovuta attenzione alle prerogative della scuola come istituzione scolastica autonoma, al ruolo e alla funzione degli organi collegiali, alla libertà di insegnamento. Sul concetto di personalizzazione esprimiamo convintamente la nostra scelta a vantaggio del principio di individualizzazione introdotto con la legge n. 517/1977, che corrisponde nella pratica al lavoro della scuola media sul terreno della ricerca dei percorsi di apprendimento-insegnamento più idonei, e proprio in relazione alle caratteristiche dei singoli alunni. Facciamo, inoltre, notare che il modello interpretativo sotteso al concetto di personalizzazione adatta i traguardi dell'istruzione alla previsione di successo dei singoli, una sorta di determinismo tra caratteristiche dei singoli e livello degli apprendimenti. Una modalità tutt'altro che giocata sulla centralità del soggetto che apprende, più volte richiamata nel documento in esame. Non ci sembra accettabile, in educazione, che i risultati siano garantiti solo ad alcuni; soprattutto non condividiamo che si stabilisca a priori chi debba raggiungerli e chi no.

Nel merito, infine, alcune osservazioni sul paragrafo Vincoli e Risorse in ordine al tempo scuola, al principio della scelta educativa delle famiglie, alla figura del docente tutor-coordinatore e agli studenti in situazione di handicap.

Nel D.P.R. n. 275/1999 il Piano dell'offerta formativa implica la capacità di ogni scuola di progettare e realizzare un proprio Piano dell'offerta formativa, un impegno esplicitamente richiamato all'articolo 3 di detto articolo. Tanto si richiama in quanto si vuole sottolineare che il Pof non è un adempimento burocratico, ma piuttosto un atto di indirizzo che impegna tutte le componenti scolastiche nei confronti di chi fruisce del servizio educativo e più complessivamente della comunità sociale. In questo senso, pur ritenendo vincoli e risorse, tra gli altri, il tempo scuola e l'organico d'istituto, non si condividono le scelte adottate, foriere di un depotenziamento delle risorse culturali e professionali a disposizione delle scuole, in ragione di una lettura restrittiva dei vincoli-risorse, come appare nel documento in esame, una scelta lontana dalle quelle fatte nel D.P.R. n. 275/1999, e proprio in materia di vincoli-risorse.

Per queste motivazioni, non si condivide, ad esempio, la scelta di ridurre il tema del **tempo scuola** a ragionamenti che ne evidenziano esclusivamente il carattere quantitativo, né si condivide una scelta di collocare il tempo obbligatorio al di sotto della soglia delle 30 ore settimanali, oggi garantite in tutte le istituzioni scolastiche, né il venir meno dell'opzione del tempo prolungato e del tempo pieno, che ha rappresentato una risposta coerente a bisogni e richieste provenienti dalle famiglie e dal territorio più in generale. Il tempo scuola ha sempre rappresentato una delle principali risorse per garantire le competenze culturali necessarie.

Non si può sottacere, inoltre, la contraddizione tra l'ampliamento ipotetico delle discipline e delle educazioni e la sottrazione di ore perfino agli ordinamenti attuali, ore ritenute nettamente insufficienti dagli operatori scolastici e dalle stesse famiglie. A tal proposito, appare come una forzatura e un ulteriore elemento di frammentazione l'ipotesi di attribuire nell'ambito delle 891 ore, una quota oraria non quantificata ai curricula da definirsi da parte delle regioni. Tale ipotesi riduce ulteriormente gli spazi di autonomia delle scuole, ne impoverisce la capacità progettuale e di decisione, non tiene conto che proprio in ragione della legge costituzionale n. 3/2001 le regioni e gli enti locali hanno il potere di proporre attività di formazione, ma possono intervenire esclusivamente, attraverso la programmazione e l'offerta di elementi formativi aggiuntivi.

Sul tempo scuola è del tutto evidente che, anche in presenza dell'utilizzo di tutte le 198 ore a disposizione della scuola, esso rimane al di sotto dell'attuale modello di tempo prolungato.

Inoltre, si fa notare che, dal momento che non sono quantificate né la quota spettante alle regioni, né quella spettante alle istituzioni scolastiche autonome, tenendo conto dell'orario attribuito alle singole discipline, il modello proposto si attesta su un monte ore assolutamente insufficiente a garantire un'offerta formativa adeguata.

Non si comprende il mancato riconoscimento del tempo mensa nell'orario annuale; la scelta contrasta sia con quanto negoziato nel recente Contratto di Lavoro sia con quanto si sostiene in ambito pedagogico in merito alla valenza educativa di questo spazio, particolarmente nel settore della scuola dell'infanzia e nel primo ciclo dell'istruzione.

Vengono meno, a parere del Cosme, e proprio sul tempo scuola (nella proposta in esame al tempo obbligatorio di circa 27 ore a settimana si aggiunge un tempo opzionale e facoltativo di 6 ore), le garanzie a tutela della pluralità dell'offerta, attualmente garantita sul territorio nazionale dalla compresenza di modelli orari diversi (30 - 33 - 36 - 40 ore) e di conseguenza tutte quelle opzioni culturali che sono presenti in quei modelli orari (fra gli altri, ad esempio, l'insegnamento della seconda lingua, le attività integrative, ecc.).

Inoltre, in merito alle **richieste delle famiglie**, mentre si condivide che la scuola debba aderire ai bisogni formativi che provengono dalla società predisponendo le necessarie proposte, suscita parecchie perplessità l'idea che ciascuna famiglia possa formulare le proprie richieste all'atto dell'iscrizione.

L'offerta formativa della scuola non può essere soddisfatta rispondendo a domande formulate a livello individuale. C'è il rischio, infatti, che una tale visione sia fonte di richieste legate più alle mode transitorie che a un progetto di scuola capace di rispondere ai bisogni di ogni individuo e della collettività.

Il ruolo delle famiglie nella scelta è centrale, ma esso va esaltato a partire dalla riforma degli organi collegiali e degli organi di partecipazione democratica, i soli che possono ricondurre a sintesi e mediare tutte le esigenze, anche attraverso un filtro che, superando le mode momentanee, punti invece all'attuazione di insegnamenti in grado di determinare crescita culturale individuale e collettiva.

Non è da sottovalutare, infine, fermi restando il ruolo e le prerogative della contrattazione sindacale, che si creerebbero le condizioni per una mobilità coatta territoriale e professionale eccessiva ed una precarizzazione del personale della scuola, particolarmente grave in rapporto alla qualità degli esiti formativi. Peraltro, la scelta di opzioni o offerte facoltative non può che avvenire che contestualmente all'atto dell'iscrizione, dal momento che il Piano dell'offerta formativa non può essere vincolato a scelte successive alla sua adozione da parte degli organi collegiali della scuola (il collegio docenti, il consiglio di istituto).

Non è chiaro se l'**organico di istituto** comprenda le 198 ore annue a disposizione delle famiglie e, ove non le comprenda, come si risolve il problema del personale in esubero. Se la previsione di organico fosse legata alla scelta delle attività opzionali e facoltative delle famiglie, non ci sarebbero condizioni di stabilità per il personale a tempo indeterminato, con il rischio del tutto evidente di introdurre forme di lavoro a tempo, con un incremento dei contratti a prestazione d'opera, fortemente negative sul piano della qualità.

Viene meno la tenuta e l'unitarietà del progetto educativo, compromessa anche dalla proposta di laboratori facoltativi di rete, affidati anch'essi a esperti con contratti d'opera, a domanda individuale e a pagamento per chi può permetterseli. Il mancato inserimento di tutto l'orario nell'organico di diritto vanifica anche le legittime attese di chi da anni aspetta di trasformare il proprio rapporto di lavoro in incarico stabile.

La mobilità volontaria, garantita dagli attuali contratti e ordinanze, non può andare incontro alle restrizioni previste dal comma 1 del paragrafo Vincoli e Risorse. L'applicazione di tale comma penalizzerebbe il personale costringendolo a delle scelte. Ad esempio, diventerebbe particolarmente grave il caso di chi, avendo più classi (1 - 2 - 3) non potrebbe di fatto mai spostarsi. Si potrebbe eventualmente rendere volontaria la permanenza con opportune forme di incentivazione (attraverso punteggi aggiuntivi e/o adeguati riconoscimenti economici), come già riconosciuto per chi insegna in istituzioni scolastiche collocate in aree a rischio.

Sull'individuazione di un docente con funzioni di **coordinatore-tutor**, il Cosme esprime forti preoccupazioni: non sono chiari il profilo, i carichi di lavoro, le competenze richieste, i meccanismi di designazione.

Qualora si tratti di interventi a sostegno degli studenti o di lavoro di compilazione e aggiornamento del Portfolio si chiede di chiarire qual è, nel primo caso, il rapporto con le funzioni strumentali con analogo incarico e, nel secondo caso, quali sono i rapporti con gli organismi collegiali (in primo luogo il consiglio di classe, peraltro mai nominato) e con i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo educativo. O forse l'équipe pedagogica è candidata a sostituire l'attuale consiglio di classe?

Non si capisce nella formulazione del testo cosa si debba intendere con la scelta di un tutor "per ogni gruppo di allievi"; non è chiaro, infatti, se ci si riferisca alla classe per intero, a un gruppo di essa, a gruppi provenienti da classi diverse. Inoltre, il docente con funzione di tutor evidenzia un nuovo profilo professionale non contemplato nei Contratti di Lavoro, in aperto contrasto con le prerogative proprie del singolo insegnante e con il ruolo del consiglio di classe per quanto attiene al processo di insegnamento-apprendimento e al principio della corresponsabilità educativa. Si affida ad un insegnante, senza alcuna chiarezza di procedure, di individuare e intercettare l'organizzazione della domanda delle famiglie sul territorio, un compito assai delicato, che potrebbe orientare oltre misura i destini degli studenti.

Infine, certamente non per importanza, si segnala l'assenza del tema dell'**handicap** e delle problematiche ad esso collegate. Al di là del dichiarato (*scuola della prevenzione del disagio e recupero degli svantaggi*), non si coglie la dimensione del problema e si fanno scelte nettamente al di sotto di quanto la scuola media ha realizzato fin dalle prime esperienze di integrazione scolastica e successivamente nello spirito della legge n. 104/1992 e della normativa di riferimento.

Si fa notare, in particolare, l'ambiguità di quanto previsto all'art. 16, comma 1 della bozza di decreto legislativo per gli studenti in situazione di handicap. Non si comprende, infatti, se ci si richiami allo spirito originario della legge n. 104/1992 con gli investimenti in risorse umane e formazione per la "vera" integrazione scolastica e l'inclusione sociale degli studenti in situazione di handicap oppure se ci si riferisca, per sancirla come scelta definitiva, ai tagli del personale realizzati nelle recenti Finanziarie.

CONCLUSIONE

Il Cnpi chiede al Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca di considerare, congiuntamente alle proposte degli organismi istituzionali, anche i contenuti della presente pronuncia ai fini della definizione finale del decreto legislativo.