

Il Regolamento del Primo Ciclo: quali effetti sulla scuola cattolica paritaria

Sergio Cicutelli

1. L'iter e il contesto normativo

Lo scorso 27 febbraio il consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il Regolamento che modifica l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, in attuazione dell'art. 64, comma 4, della legge 133/08.

Il Consiglio dei Ministri ne aveva effettuato una prima lettura il 18 dicembre 2008, poi lo schema iniziale era passato al vaglio della Conferenza unificata (28 gennaio 2009), del Consiglio di Stato (6 febbraio) e del CNPI (12 febbraio), subendo una serie di modifiche che lo hanno condotto ad assumere la veste definitiva.

Il CNPI ha espresso il parere più critico, confermando le obiezioni già formulate il 17 novembre 2008, quando aveva chiesto una profonda revisione dei contenuti allora noti. La Conferenza unificata ha espresso forse il parere più ambiguo, dato che si è spaccata quasi a metà tra favorevoli e contrari. Il Consiglio di Stato ha espresso invece il parere più positivo in quanto, dopo una serie di puntuali emendamenti tecnici da introdurre nel testo, ha apprezzato soprattutto la procedura seguita, soffermandosi sul complesso intreccio di competenze venutosi a creare tra Stato e Regioni in attuazione dell'art. 117 della Costituzione. Le preoccupazioni suscitate dal Regolamento e le obiezioni che gli sono state mosse sono prevalentemente legate alla gestione della scuola statale e alle conseguenze che il Regolamento potrà avere nel quadro della complessiva manovra messa in atto per produrre economie nel settore scuola. Per la scuola cattolica, e per la scuola paritaria in genere, le conseguenze sono ovviamente minori e cercheremo di evidenziarle nelle considerazioni che seguono.

Il quadro normativo che il Regolamento del Primo Ciclo deve coordinare è piuttosto complesso in quanto, oltre agli ordinari riferimenti di legislazione scolastica, risulta dalle disposizioni contenute in una serie composta di provvedimenti riassumibili schematicamente come segue:

- Legge 53/03 (riforma Moratti), che costituisce la cornice generale di riorganizzazione del sistema educativo di istruzione e formazione;
- DLgs 59/04 (attuativo della riforma Moratti nel I ciclo), che viene confermato per quanto riguarda l'impianto ordinamentale di base;
- DLgs 226/05 (attuativo della riforma Moratti nel II ciclo), che consente all'art. 25 il potenziamento dell'inglese nel primo ciclo a spese della seconda lingua comunitaria;
- Legge 296/06 (finanziaria 2007), che istituisce al comma 622 il nuovo obbligo di istruzione decennale, poi regolamentato con DM 139/07;
- DM 31-7-07 (Indicazioni Fioroni), che propone per il biennio 2007-09 l'adozione di nuove Indicazioni per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo;
- Legge 176/07 (conversione del DL 147), che conferma il tempo pieno e modifica l'esame finale del primo ciclo con l'introduzione della prova nazionale;
- Legge 133/08 (conversione del DL 112), che all'art. 64 introduce novità ordinamentali nel quadro di una complessiva manovra finanziaria triennale;
- Legge 169/08 (conversione del DL 137), che introduce l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, la valutazione del comportamento, i voti numerici e il maestro unico nella primaria.

2. Il Primo ciclo

Il Regolamento del Primo Ciclo è uno di quelli previsti dal comma 4 dell'art. 64 della legge 133/08 che, nel contesto della manovra finanziaria (e quindi con finalità prevalentemente o esclusi-

vamente economiche), ha inserito disposizioni che incidono anche sull'ordinamento scolastico, cioè su piani di studio e quadri orari. Diverso era stato l'orientamento del precedente governo, che aveva ugualmente individuato una serie di tagli di personale (42.000 docenti e 7.500 ata nel triennio 2008-10) lasciando immutato il quadro ordinamentale. Per rendere ora più incisiva ed efficace la riduzione del personale si è deciso di intervenire anche sui curricoli e sui quadri orari, riuscendo ad ottenere risparmi ben più cospicui (87.400 docenti e 44.500 ata nel triennio 2009-11, da aggiungere a quelli già disposti dal governo precedente).

Il Regolamento entrerà in vigore il 1 settembre 2009, ma la sua pubblicazione non risolve ancora tutti i problemi, dato che occorre ancora attendere un atto di indirizzo del Ministro per conoscere quali indicazioni didattiche dovranno essere applicate nelle scuole del primo ciclo. Uno dei nodi principali è infatti costituito dal fatto che per il primo triennio (2009-12) rimarranno in vigore le Indicazioni Nazionali allegate al DLgs 59/04 (Moratti), «aggiornate» dalle Indicazioni per il curriculum allegate al DM 31-7-2007 (Fioroni). È al lavoro un apposito gruppo di esperti, che dovrà fornire in tempo utile per l'inizio del nuovo anno scolastico le necessarie istruzioni per combinare l'uno e l'altro testo normativo. In estrema sintesi si può dire che alle Indicazioni Moratti spetterà ancora il compito di regolare, con gli emendamenti che vedremo, l'ordinamento del primo ciclo; alle Indicazioni Fioroni competerà invece la definizione dell'assetto didattico. Nel corso del triennio di prima attuazione, poi, Ansa e Invalsi effettueranno un monitoraggio delle attività poste in essere dalle scuole per giungere ad un nuovo e definitivo Regolamento contenente l'eventuale revisione delle Indicazioni nazionali già in vigore.

Nel corso di questo primo triennio di attuazione dovrebbe entrare in vigore anche l'attesa riforma del secondo ciclo e quindi occorrerà coordinare i due cicli secondo un criterio di auspicabile continuità, tenendo conto del nuovo obbligo di istruzione che, andando a comprendere anche il primo biennio del secondo ciclo, impone un criterio di omogeneità e continuità nell'insieme del decennio obbligatorio.

3. La scuola dell'infanzia

Alla scuola dell'infanzia è specificamente dedicato l'art. 2 del Regolamento. È forse il settore che subisce minori modifiche, ma ugualmente vanno segnalate alcune novità.

In primo luogo, tornano gli anticipi: la scuola dell'infanzia accoglie ordinariamente bambini che compiano tre anni entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento. È tuttavia possibile, su richiesta delle famiglie, accogliere anche i bambini che compiano i tre anni di età entro il successivo 30 aprile, ma solo a condizione che la scuola abbia disponibilità di posti, abbia esaurito eventuali liste di attesa, abbia locali e strutture idonee per bambini così piccoli, valuti tempi e modalità di accoglienza. Parallelamente potranno continuare ad operare le cosiddette sezioni primavera a suo tempo introdotte di fatto in sostituzione dell'anticipo di iscrizione. L'offerta formativa per questa fascia di età è quindi ampliata, anche con l'istituzione di nuove scuole e sezioni, previo coordinamento degli enti locali e delle scuole statali e paritarie del territorio.

L'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è fissato ordinariamente in 40 ore settimanali, elevabili a 50 o riducibili a 25 nella sola fascia antimeridiana su richiesta delle famiglie. Tutti questi modelli orari sono comprensivi dell'orario destinato all'insegnamento della religione cattolica (un'ora e mezza settimanale).

Nelle scuole situate in montagna, nelle piccole isole e nei piccoli comuni, dove si autorizzano sezioni con numero di iscritti inferiore alla norma, eventuali anticipati potranno essere accolti in misura limitata all'interno delle sezioni normali.

4. La scuola primaria

La scuola primaria è regolamentata dall'art. 4 e costituisce il livello scolastico che presenta le maggiori novità.

Anche nella primaria è ripristinata l'iscrizione in anticipo. Ordinariamente sono iscritti al primo anno i bambini che compiono sei anni di età entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento ma, sempre su richiesta delle famiglie e senza particolari condizioni, possono essere iscritti anche coloro che compiano i sei anni entro il successivo 30 aprile.

Il tempo scuola si articola secondo quattro diverse opzioni: 24, 27, 30 e 40 ore. Le classi a 24 ore saranno tendenzialmente affidate al cosiddetto maestro unico, ma dovrà sempre essere verificata la competenza dell'insegnante per la lingua inglese e per l'insegnamento della religione cattolica, che generalmente sono affidati ad uno specialista. Da un lato, perciò, il maestro unico rimane solo un'ipotesi teorica; dall'altro, però, diventa il modello ordinario nel senso di superamento delle compresenze. In altre parole, anche se non ci sarà un maestro per classe, ci sarà senz'altro un maestro per volta in classe. La novità interessa relativamente poco le scuole non statali, che hanno sempre adottato con libertà il modulo didattico dei tre insegnanti su due classi, ma di fatto si ritornerà almeno alla figura dell'insegnante prevalente in quanto anche negli altri modelli orari vi sarà un docente impiegato per il suo intero orario di insegnamento (22 ore), accanto ad altri che completeranno con i loro contributi l'orario di lezione scelto dalla famiglia. La possibilità delle classi a 24 ore riguarda per ora solo le prime classi e si estenderà gradualmente negli anni successivi; le compresenze, invece, scompaiono da subito in tutte le classi.

Le classi a 27 ore sono semplicemente il risultato della prosecuzione di quelle previste già dal DLgs 59/04, art. 7, c. 1, che fissava l'orario ordinario in 891 ore annue, pari appunto a 27 ore settimanali, sempre comprensive dell'insegnamento della religione cattolica. Sono invece escluse le tre ore facoltative e opzionali già previste dal comma 2 del medesimo articolo. Le classi a 30 ore rimangono tuttavia possibili, sulla base delle richieste delle famiglie, compatibilmente con le risorse di organico che sono fissate nella stessa misura dell'anno scolastico precedente.

Le classi a 40 ore sono quelle a tempo pieno, per le quali è previsto un doppio organico, cioè due insegnanti che assicurano la copertura di tutto l'orario, nonostante la sovrapposizione che potrà andarsi a creare per quattro ore settimanali (ogni insegnante è tenuto ad insegnare per 22 ore settimanali). Anche le classi a tempo pieno potranno essere attivate solo nei limiti consentiti dall'organico dell'anno scolastico precedente.

Ovviamente, tutti questi vincoli di organico non valgono per le scuole non statali e sono note le polemiche che hanno accompagnato le iscrizioni al prossimo anno scolastico. Sulla base di alcune previsioni ufficiose si stima che non sarà possibile soddisfare tutte le richieste delle famiglie, ma è il caso di attendere i dati definitivi per trarre conclusioni e valutazioni attendibili. Quel che sembra certo è che la richiesta di classi a 24 ore sarà piuttosto ridotta, dato che già in passato il maggior numero di richieste era per i modelli a 30 e 40 ore, con una limitata presenza di classi a 27 ore. Del resto, neanche l'eventuale gradimento per la figura del maestro unico potrà attirare verso le 24 ore, dato che un insegnante prevalente ci sarà comunque anche nelle classi a 27 e 30 ore.

Il comma 9 dell'art. 4 del Regolamento cita per la prima volta anche il nuovo insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, introdotto dalla legge 169/08. È noto da poco il documento d'indirizzo emanato dal Ministero lo scorso 4 marzo per avviare la "sperimentazione" di questo insegnamento. Rispetto alle attese si tratta di un avvio lento e parziale, dato che solo a regime si verificherà se il nuovo insegnamento avrà una sua consistenza autonoma (un proprio voto in pagella) o rimarrà diluito nell'ambito storico-geografico; per ora l'unica cosa certa è che gli viene assegnata un'ora settimanale.

Un ulteriore decreto ministeriale dovrà infine fissare i titoli per impartire l'insegnamento di musica e pratica musicale. E sono previsti corsi di formazione per "adattare" gli insegnanti al nuovo modello organizzativo.

5. La scuola secondaria di I grado

L'art. 5 del Regolamento si occupa della secondaria di I grado, nella quale ugualmente sono previste riduzioni di orario, sia per il tempo normale che per il tempo prolungato.

L'orario settimanale di lezione nel tempo normale scende a 29 ore più una di approfondimento da svolgere nelle materie letterarie. Nelle classi a tempo prolungato si arriva a 36 ore, eccezionalmente elevabili fino a 40. Nella tabella seguente si riepiloga per ciascuna disciplina o gruppo di discipline il monte ore settimanale nel tempo normale e nel tempo prolungato, comprensivo delle quote riservate alle Regioni e delle quote di flessibilità delle singole istituzioni scolastiche. Come mostra la tabella, l'orario comprende anche l'insegnamento della religione cattolica.

Insegnamenti	Tempo normale	Tempo prolungato
Italiano, storia, geografia	9	15
Matematica e scienze	6	9
Tecnologia	2	2
Inglese	3	3
Seconda lingua comunitaria	2	2
Arte e immagine	2	2
Scienze motorie e sportive	2	2
Musica	2	2
Religione cattolica	1	1
Attività di approfondimento	1	1 o 2

N.B. Nel tempo normale l'approfondimento è destinato alle materie letterarie; nel tempo prolungato è a scelta fra le diverse discipline.

I corsi a indirizzo musicale si svolgono in orario aggiuntivo rispetto a quello indicato, con la possibilità di attivare laboratori musicali, ma solo nei limiti delle risorse esistenti. Le classi a tempo prolungato saranno autorizzate solo nei limiti della dotazione organica provinciale e a condizione che possa funzionare un intero corso a tempo prolungato e che si possa disporre di servizi e strutture idonei per l'attività pomeridiana. Ancora una volta va ricordato che i vincoli di organico valgono solo per la scuola statale, ma le riduzioni orarie incideranno anche sulle scuole non statali e potranno produrre qualche piccola economia anche per loro.

Tra le discipline va sempre ricordato il nuovo insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, che andrà ad inserirsi nell'area storico-geografica, e va segnalata la possibilità di potenziare l'insegnamento della lingua inglese (o dell'italiano per stranieri) a spese della seconda lingua comunitaria, ma solo nel caso in cui non si crei soprannumero per docenti della seconda lingua già in organico nella scuola. Ovviamente quest'ultima clausola, oltre a non applicarsi alle scuole non statali, denuncia i criteri unicamente economici di tutta la manovra e rende del tutto casuale la possibilità di fruire di questa opportunità, sulla quale d'altra parte non possono mancare alcune perplessità.