



## MEMORIA PER AUDIZIONE

### Disegno di legge n. 1260

#### ***Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento***

#### **Premessa**

La FLC CGIL **sottolinea l'importanza di un intervento legislativo** sui servizi educativi all'infanzia e sulla scuola dell'infanzia. Le ragioni della nostra **valutazione positiva** sono da ricercarsi sulla **rilevanza che la frequenza dei servizi educativi e ancor più delle scuole dell'infanzia assume ai fini della prevenzione della dispersione e degli abbandoni scolastici**. Tale tema fu messo in evidenza dalla Commissione nel documento "Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione" affermando che *"L'istruzione preelementare presenta il rendimento più elevato in termini di risultati e di adattamento sociale dei bambini. Gli Stati membri dovrebbero aumentare i propri investimenti nell'istruzione preelementare, quale mezzo efficace per creare le basi di ulteriore apprendimento, prevenendo l'abbandono scolastico, rendendo più equi i risultati ed elaborando i livelli complessivi di capacità."*

La FLC Cgil ha dal 2011 avviato una vertenza nazionale sui temi dell'infanzia, indicando quale obiettivo dell'**obbligatorietà della scuola dell'infanzia**. Tale obiettivo si inserisce nella più generale richiesta di innalzamento dei livelli di istruzione che a parere della FLC e della Cgil (cfr Piano del lavoro CGIL, gennaio 2013) deve condurre **all'obbligatorietà del percorso scolastico sino al termine della scuola secondaria di secondo grado**.

La frequenza alla scuola dell'infanzia nel nostro paese è altissima: il 93% dei bambini di tre anni, il 96,6 % dei bambini di 4 anni, l'89% ( causa anticipi scuola primaria) dei bambini di cinque anni frequenta la scuola dell'infanzia. (dati MIUR riferiti all'anno scolastico 2009/2010). La prospettiva del 100% di frequenza dei bambini alla scuola dell'infanzia è a portata di mano. La FLC Cgil ritiene che il numero di sezioni mancanti per raggiungere questo risultato possa essere implementato prevedendo l'apertura di **500 sezioni statali all'anno per cinque anni**. Questo intervento statale, che deve essere a nostro parere **esplicitato nel testo di legge, consentirebbe anche di correggere le variazioni territoriali in termini di offerta formativa**.

Per queste ragioni riteniamo importante una iniziativa legislativa che si muove nella direzione di dare risposte a quella che abbiamo chiamato **"emergenza"**

**infanzia**”e sottolineiamo come molto significativi i seguenti aspetti contenuti nel disegno di legge:

- **il riconoscimento dei servizi 0-3 come diritto di tutti e non più come servizi a domanda individuale;**
- **lo svincolo dal patto di stabilità;**
- **l’obiettivo della copertura del 33% dei servizi educativi per la fascia 0-3 entro il 2020;**
- **l’obiettivo della generalizzazione quantitativa e qualitativa della scuola dell’infanzia;**
- **il superamento degli anticipi nella scuola dell’infanzia;**
- **la copertura finanziaria con risorse ex novo.**

La FLC CGIL intende segnalare alcuni punti che riteniamo sostanziali per una valutazione complessiva del disegno di legge n. 1260. In sintesi:

- il sistema integrato per quanto riguarda il segmento 3-6 nel nostro paese è costituito da (dati 2012):
  - o scuole dell’infanzia statali che assorbono il 60% degli iscritti
  - o scuole dell’infanzia paritarie comunali che assorbono il 10% degli iscritti
  - o scuole dell’infanzia paritarie private che assorbono il 30% degli iscritti.

Alle *tre gambe* del sistema corrispondono ordinamenti, modalità di definizione delle dotazioni organiche, modelli organizzativi, contratti nazionali molto diversi tra loro che, a nostro parere, costituiscono **peculiarità che devono essere ben identificate nel disegno di legge**. L’offerta formativa territoriale e conseguentemente le caratteristiche dei gestori sono inoltre estremamente disomogenee tra le regioni (vedi dossier allegato) e questo costituisce un altro elemento importante, nell’ottica della generalizzazione e del riequilibrio degli scompensi, per individuare un modello flessibile di sistema integrato che abbia a riferimento il contesto reale. Inoltre il sistema integrato 3-6 prevede **competenze e prerogative istituzionali già definite a livello normativo che devono essere tenute in debita considerazione nel testo di legge**.

- Il sistema 0-3 prevede competenze e prerogative istituzionali diverse dal segmento 3-6: tali differenze devono essere evidenziate nel testo di legge non essendo possibile assimilare i due segmenti. Inoltre si precisa che le norme di riferimento sono quelle relative alla legge 1044/71 e dalle rispettive leggi regionali.
- Per quanto riguarda la scuola dell’infanzia paritaria, gestita da privati o dagli enti locali, le norme di riferimento sono poste in capo alla legge 62/2000 e dai decreti applicativi successivi, che attribuiscono al MIUR il riconoscimento e il mantenimento della parità scolastica.
- Per quanto riguarda la scuola dell’infanzia statale poi segnaliamo alcuni aspetti che occorre tenere presenti ai fini di una corretta correlazione del disegno di legge con le norme vigenti:

- La **rilevanza costituzionale dell'autonomia scolastica ( art. 117 C.)** che si estrinseca nell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca sperimentazione e sviluppo mal si concilia con alcuni articoli contenuti nel disegno di legge.
- Il **modello organizzativo del primo ciclo di istruzione** che si basa sugli istituti comprensivi (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado): nell'anno scolastico 2013/2014 **l'84,41%** (4881 su 5782) delle istituzioni scolastiche autonome nel primo ciclo sono **istituti comprensivi**. Questo elemento non è solo ed esclusivamente organizzativo ma diviene sostanziale per quanto attiene agli aspetti relativi alla continuità, alla definizione dei curricula etc...
- Le **competenze relative alla definizione delle dotazioni organiche** del personale che sono in capo al Ministero dell'istruzione di concerto con il MEF.
- La **gratuità per la frequenza della scuola dell'infanzia statale** (eccetto mensa scolastica e trasporti) *Art. 1 L. 444/1968 Art. 1 - La scuola materna statale, che accoglie i bambini nell'età prescolastica da tre a sei anni, è disciplinata dalle norme della presente legge. Detta scuola si propone fini di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia. L'iscrizione è facoltativa; **la frequenza gratuita.***

In breve sui singoli articoli:

- **In generale chiediamo che sia specificato in tutto il testo per quanto attiene al segmento 3-6 la dicitura scuole dell'infanzia e non servizi scolastici. Tale specifica deriva da quanto sopra esplicitato vale a dire la considerazione che le scuole dell'infanzia, paritarie e statali, fanno parte del sistema di istruzione. Coerentemente chiediamo che si identifichino gli operatori quali docenti e non quale personale educativo, in relazione alla corretta definizione prevista nei CCNL di riferimento sia per la scuola statale che per la scuola paritaria.**

**All'art. 2 lettera c):** sulle forme di partecipazione delle famiglie segnaliamo la necessità del riferimento agli organi collegiali presenti nelle scuole dell'infanzia statali. DPR n° 416 del 31 maggio 1974 e DPR n° 233 del 30 giugno 1999.

**Art. 4: E' in questo articolo che a nostro avviso occorre riconoscere e valorizzare la realtà della scuola dell'infanzia. Quindi chiediamo che venga riformulato.**

La scuola dell'infanzia, istituita come scuola materna nel 1968 con la L 444, ha visto precisarsi la sua identità e funzione attraverso gli Orientamenti del 69, i Nuovi Orientamenti del 1991, le Indicazioni nazionali e per il curricolo, rispettivamente del 2004, 2007, 2012.

Inoltre la scuola dell'infanzia è definita e normata da tutta la legislazione scolastica. Si confrontino: il DPR 275/89, Regolamento autonomia delle

istituzioni scolastiche; la legge 28 marzo 2003, n.53: norme generali sull'istruzione e definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale in particolare il punto d e il punto e dell' art 2; il decreto legislativo 10 febbraio 2004, n.59, in particolare gli artt 1, 2, 3 e 12; il DPR 81 del 2009 'Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, il dpr 81 del 2009 sulla riorganizzazione della rete scolastica, in particolare l'art 2 comma 1, l'art 3 comma 1, l'art 5 comma 2 e comma 3, l'art 9.

**La realtà della scuola dell'infanzia, in una legge che si proponga un intervento di sistema, va debitamente riconosciuta, considerata e valorizzata, nella sua specificità e complessità.**

Nel testo si afferma che la scuola dell'infanzia costituisce il primo livello del sistema di istruzione, ma tale affermazione appare sconnessa dal disegno generale. La sensazione è che non si tenga in alcun conto che essa già fa parte del sistema dell'istruzione da un punto di vista ordinamentale oltre che della definizione degli organici, della attribuzione di risorse finanziarie, della gestione collegiale etc...

Le nuove Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo ( che si applicano a tutte le scuole statali e paritarie), recitano *"La scuola dell'infanzia statale e paritaria si rivolge a tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni di età ed è la risposta al loro diritto all'educazione e alla cura"*. Pertanto il necessario raccordo con i servizi 0-3, ovvero con il segmento prescolastico, va pensato, organizzato e agito in un'ottica di continuità. Quella continuità che la scuola dell'infanzia deve altresì coltivare in uscita verso la scuola primaria.

E' un sistema che già vede la compresenza di tre macro soggetti: lo stato, i privati, gli enti locali. L'integrazione presuppone una **governance sulla base di una precisa individuazione delle competenze, dei ruoli, delle funzioni tra i vari soggetti chiamati a governare il sistema.**

Nel testo del disegno di legge colpisce che non vi sia cenno alle nuove **Indicazioni nazionali per il curricolo**, né ai documenti che le hanno precedute, né alle grandi sperimentazioni Alice, Ascanio, Orme che hanno alimentato la grande qualità della scuola dell'infanzia, le buone pratiche e i modelli pedagogici e organizzativi. Il curricolo è il cardine dell'esser/fare scuola e, come accennato sopra, la scuola dell'infanzia è chiamata a dare un contributo sostanziale al curricolo verticale sia nella declinazione della sua specificità (l'intreccio tra educazione, cura, insegnamento/apprendimento; i campi d'esperienza; l'approccio ludico e la fondamentale funzione del gioco simbolico) sia nella valorizzazione di alcuni elementi trasversali di cruciale importanza: la cultura dell'accoglienza; l'organizzazione degli spazi come ambienti di apprendimento; la cura della documentazione dei percorsi e delle esperienze...

Da un lato l'art 4 e gli altri riferimenti, singolarmente intesi ed anche nel loro complesso, contenuti nel testo del disegno di legge tesi a definire finalità e caratteristiche della scuola dell'infanzia, appaiono del tutto insufficienti a restituirne lo spessore, la specificità e la ricchezza disegnati invece dalle

norme; dall'altro lato la mancanza di riferimento alcuno a testi normativi di fondamentale importanza e fanno paventare una *diminutio* non solo del ruolo della scuola dell'infanzia ma del suo stesso statuto e identità.

**ART. 6 comma 2 e seguenti:** Nella definizione dei livelli essenziali rileviamo la necessità di fare chiarezza sulle competenze e sulle funzioni. Il **DPR 275/99** sull'autonomia delle istituzioni scolastiche attribuisce ad esse gli aspetti progettuali sia legati al curricoli che gli aspetti organizzativi (*Le istituzioni scolastiche adottano, anche per quanto riguarda l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa.*). Il DPR **89/2009** stabilisce l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia statale. I CCNL i criteri della formazione in servizio del personale. L'attribuzione delle risorse di personale per quanto attiene la scuola dell'infanzia statale è definita dal MIUR di concerto con il MEF, riteniamo improbabile che tale competenza possa essere definita in sede di Conferenza unificata ( comma 4). Sulle paritarie insiste la legge **62/2000** che definisce i finanziamenti a carico dello Stato, mentre i CCNL definiscono salari, organizzazione del lavoro e orari del personale docente, analogamente a quanto avviene per il personale delle scuole statali.

**Artt 7, 8, 9:** Crediamo che vadano specificate le competenze e le prerogative in relazioni alle peculiarità del sistema integrato 3-6. In breve di nuovo segnaliamo: L.62/2000 sulla parità scolastica che stabilisce i criteri per l'attribuzione della parità e dei relativi finanziamenti, DPR 275/99 sull'autonomia delle istituzioni scolastiche che attribuisce alle scuole la definizione delle modalità organizzative in coerenza con il piano dell'offerta formativa, i CCNL di riferimento che attribuiscono alla contrattazione la definizione dei criteri sulla formazione del personale, il DPR 81/2013 che istituisce il Sistema nazionale di valutazione relativo al tutto il sistema di istruzione e formazione. (*art. 1. Ai fini del miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti, l'S.N.V. valuta l'efficienza e l'efficacia del sistema educativo di istruzione e formazione*).

**Art. 12, lett. e):** la cancellazione degli artt 1 e 3 non è comprensibile. Infatti crediamo che tali articoli vadano corretti ma non abrogati tout court, con riferimento in modo particolare all'art. 3 che definisce l'orario annuale delle attività educative per la scuola dell'infanzia.

**Art. 14: Crediamo che sia necessario distinguere gli ambiti dell'intervento economico dello Stato** proprio per le peculiarità dei segmenti 0-3 e 3-6. Nel segmento 3-6 il sistema della quota capitaria è allo stato impraticabile sia perché impatta con le modalità di attribuzione delle dotazioni organiche delle scuole statali che, per quanto riguarda le paritarie, con quanto previsto dalla legge 62/2000. Segnaliamo tra l'altro che questa è materia delicatissima anche sotto il profilo costituzionale. Inoltre permane nell'articolo il riferimento alla partecipazione economica delle famiglie che per

quanto attiene alla scuola dell'infanzia statale è illegittima come citato in premessa ( Art. 1 L. 444/1968).

**La FLC Cgil rappresenta quanto sopra con lo spirito costruttivo e con l'obiettivo di una qualificazione del sistema di istruzione e dei servizi per l'infanzia.**

**Rimaniamo a disposizione per qualunque chiarimento.**

Roma, 20 marzo 2014