

23 maggio 1990

Addio maestro unico

di Mario Guglietti

Ventiquattro anni fa, il **23 maggio 1990**, al termine dell'esame conclusivo in Aula iniziato nei due giorni precedenti, la Camera dei Deputati approvò, in terza e definitiva lettura, il disegno di legge concernente la "**Riforma dell'ordinamento delle scuola elementare**" che, dopo la promulgazione del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – n. 138 del 14 giugno 1990, come **legge 5 giugno 1990, n. 148**.

Si concludeva così un lungo iter parlamentare iniziato nel luglio del 1987 con la presentazione da parte dell'on.Fiandrotti e Altri del ddl sostanzialmente di pari oggetto (Atto C/53) che, peraltro, riprendeva il contenuto di un'iniziativa legislativa originariamente avviata due anni prima dalla sen. Franca Falcucci (DDL n. 2801 "*Norme sull'ordinamento della scuola elementare*") alcuni mesi dopo l'emanazione dei nuovi Programmi Didattici per la scuola elementare attraverso il d.P.R 12 febbraio 1985.

Di questa materia ci siamo incidentalmente occupati proprio in occasione della celebrazione del ventinovesimo compleanno della pubblicazione dei Programmi Didattici del 1985, nella quale segnalavamo lo strettissimo rapporto di interdipendenza tra "nuovi Programmi" e "nuovo Ordinamento" testimoniato, come allora riportammo, dai contenuti della lettera di trasmissione inviata dall'on. Giovanni Fassino, Presidente della Commissione Nazionale incaricata della revisione dei Programmi Didattici per la scuola elementare (allora Sottosegretario alla P.I.) alla ministra della P.I. Franca Falcucci, contenente oltre, ovviamente, alla proposta del testo programmatico, anche una puntuale e dettagliata declaratoria di tutte le condizioni che ne avrebbero consentito l'attuazione o, come si sarebbe detto da allora in poi: la fattibilità.

Il DDL 2801 "Falcucci" fu oggetto di un tormentato confronto nel corso della discussione parlamentare e venne di fatto abbandonato non solo per gli insuperabili contrasti tra le forze politiche ma anche per la fine della IX Legislatura, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il progetto di Riforma riprese avvio all'inizio della X Legislatura con la ricordata presentazione dell'Atto C/53 che assunse come testo base i contenuti del DDL "Falcucci", notevolmente modificato a seguito degli interventi emendativi (soppressivi e aggiuntivi) proposti soprattutto dall'on.le Beniamino Brocca, relatore del provvedimento, e dell'on.le Francesco Casati, Presidente della VII Commissione.

L'esame alla Camera si concluse nel maggio del 1989, con l'approvazione a maggioranza di un testo risultante sostanzialmente dall'unificazione delle proposte di legge "Bianchi/Beretta e Altri" e "Casati e Altri" che risultò alquanto complicato non solo per ragioni ideologiche (qualcuno parlò di "riforma di Erode" alludendo all'abbandono del maestro unico che avrebbe inesorabilmente compromesso, a seguito della prevista introduzione dei **moduli organizzativi** – 3 docenti su 2 classi, o 3 su 4 – e la conseguente **pluralità dei docenti** – il carattere unitario dell'insegnamento, prerogativa ritenuta fondamentale e ineliminabile della scuola elementare, sacrificando così le ragioni degli alunni all'incremento degli organici del personale, voluto dai sindacati), ma anche per le previsioni, tanto catastrofiche quanto inattendibili, di impatto sulla spesa pubblica.

Anche al Senato (Atto n. 1756) la discussione rischiò più volte di arenarsi; si protrasse dal maggio del 1989 al febbraio del 1990 e si concluse positivamente (nonostante un blitz finale della sen. Falcucci che con ostinazione pretese ed ottenne che nei primi due anni della scuola elementare venisse prevista, “di norma...” “...una maggiore presenza temporale di un singolo insegnante in ognuna delle classi” dando la stura alla diatriba sul **docente prevalente** che si è trascinata fino ai giorni nostri), grazie soprattutto alla determinazione dell’on. Giovanni Manzini, relatore del provvedimento e ad un appassionato e convincente intervento in Aula, prima del voto finale, dell’on. Sergio Mattarella, ministro della P.I.

Essendo stato approvato con modificazioni, fu necessario un nuovo ma, questa volta, veloce passaggio alla Camera, alla quale venne assegnato il 14 marzo 1990, dove venne definitivamente licenziato, come detto, il 23 maggio.

Contrariamente al criterio che abbiamo finora utilizzato per la celebrazione del “Buon Compleanno Norma”, il riferimento temporale assunto non è stato quello della data di attribuzione alla legge (5 giugno) disposta dalla G.U., bensì quello della sua approvazione definitiva (23 maggio).

Ciò in quanto, avendo noi seguito con grande interesse il percorso del processo di riforma, che per tutti i 5 anni sostenemmo con tutti i mezzi di pressione a nostra disposizione, preoccupati per le titubanze e le resistenze conservatrici che ne mettevano seriamente a rischio l’esito auspicato, abbiamo accolto con grande sollievo l’annuncio dell’ approvazione definitiva della legge avvenuta il 23 maggio 1990, di cui demmo immediatamente notizia attraverso un editoriale de “I Maestri d’Italia” – organo ufficiale del Sinascel–Cisl – a firma dell’allora segretario generale Renato D’Angiò, qui di seguito riportato:

“LA RIFORMA C’È Gestire e contrattare

La Camera dei Deputati il giorno 23 maggio ha definitivamente approvato la riforma della scuola elementare. Essa è oggi legge dello Stato e tutti sono tenuti ad osservarla. L’evento si è verificato mentre il Consiglio Generale del Sinascel–Cisl era riunito ad Ostia ed aveva, quindi, vissuto con trepidazione i momenti finali dell’iter parlamentare travagliatissimo ed angosciante di un ddl che per alcuni anni ha tenuto in panne la scuola elementare e con il fiato sospeso quanti hanno creduto e credono nelle riforme scolastiche.

È questo il primo, significativo riscontro, in sede parlamentare, alle tante, estenuanti lotte della scuola elementare e materna e all’impegno costante del Sinascel–Cisl. C’è una data che oggi vale ricordare: il **28 gennaio 1989**.

Per la prima volta nella storia della scuola e del sindacalismo scolastico, ventimila lavoratori della scuola materna ed elementare hanno sfilato fra le vie di Roma, chiedendo a gran voce le riforme per la scuola del bambino, sorprendendo notevolmente l’opinione pubblica e quella politica abituate a considerare le lotte dei lavoratori della scuola sempre come una esplosione delle spinte corporative e non come capacità di battersi per la qualità dell’offerta formativa.

(Ndr: il grassetto è nostro)

Potremmo ricordare altre date ugualmente significative della volontà della scuola materna ed elementare di lottare per far camminare il processo

reformatore nella scuola. Ciò che però in questo momento non va sottaciuto è che in questi anni la scuola materna ed elementare italiana, non si sono battute soltanto per i contratti di lavoro, ma si sono assunte il carico di lottare per la qualità della scuola, un carico questo che nella storia della scuola è stato sempre lasciato agli utenti del servizio scolastico. Oggi, con la riforma della scuola elementare sancita in sede legislativa chi ha combattuto per realizzare questo risultato e per sostenere tutto il processo riformatore, credo, possa presentarsi alla società italiana e al mondo politico che la governa, con le carte in regola.

Sta per aprirsi la nuova fase contrattuale; **tutti dovranno riconoscere il forte credito che i lavoratori della scuola materna ed elementare hanno acquisito in questi anni sul campo e continuano ad acquisire attraverso la qualità e la quantità della loro prestazione professionale.** (Ndr: il grassetto è nostro)

Fino ad oggi la scuola elementare ha operato con una forte carica innovativa, ma senza il supporto legislativo; la scuola materna ancora continuerà ad operare in condizioni di svantaggio contando solo sull'impegno professionale dei docenti fino a quando non ci sarà la riforma degli ordinamenti.

Ciò nonostante questi due ordini di scuola hanno servito degnamente la società italiana.

È questa la carta di credito che oggi la scuola materna ed elementare esibiscono, che diventa sempre più consistente nella misura in cui si prende atto dei nuovi e più complessi impegni ai quali la legge di riforma chiama i docenti elementari e di quelli che fra breve si determineranno anche per i docenti della scuola materna nell'applicazione dei nuovi programmi e nell'azione di sostegno al conseguente processo riformatore. Non ci nascondiamo le difficoltà della gestione della legge di riforma della elementare. Quando ci siamo battuti per la sua approvazione, talvolta contro tutti, eravamo consapevoli che nuovi e faticosi impegni sarebbero derivati al Sindacato.

Ma tutto ciò non poteva spaventarci, né come è accaduto in altre organizzazioni sindacali, poteva costituire la ragione per un rifiuto della legge stessa.

Il Sinascel-Cisl ha voluto fermamente questa legge, l'ha sostenuta con un'azione prudentemente dosata a seconda delle difficoltà che di volta in volta si determinavano in sede politica e parlamentare.

Questa è una legge che, al di là di quelle ombre che sempre una legge presenta, per altro più volte denunciate, appartiene in gran parte a noi, alla nostra elaborazione decennale, al nostro patrimonio culturale, alle nostre lotte. (Ndr: il grassetto è nostro)

Ecco perché è necessario, oggi, nella delicata e complessa fase di gestione, un solidale impegno di tutto il Sinascel-Cisl, perché la riforma cammini e, pur nella necessaria gradualità, investa tutta la scuola elementare italiana.

Questo primo importante obiettivo ci consente oggi di guardare al futuro non solo della scuola elementare, per la quale in assenza della riforma a settembre si sarebbe aperto uno scenario a dir poco drammatico, ma di tutta la scuola italiana che, a cominciare dalla materna, attende le riforme."

Nell'editoriale di Renato D'Angiò sono delineate e riassunte le principali questioni politiche, culturali, sindacali, professionali, di merito e di metodo legate alla "gestione" della Riforma e viene esplicitata l'assunzione degli impegni che ne avrebbero dovuto sostenere l'attuazione, a partire da quelli contrattuali più direttamente riconducibili alla responsabilità del Sindacato.

Il passaggio dalla **classe/monade** al "**modulo**" e dal **maestro unico** alla **pluralità dei docenti** avrebbe comportato, nel giro dei 5 anni previsti per la messa a regime del nuovo ordinamento, la generalizzazione autoritativa di nuovi modelli di organizzazione del lavoro, travolgendo lo "zoccolo duro" ancora largamente persistente di insegnanti fino a quel momento refrattari alle innovazioni proposte (non imposte!) dalle leggi 820/71 (Tempo Pieno) e 517/77 (classi aperte) e non interessati alle sperimentazioni (in quanto ad adesione volontaria) che nel triennio 1987/1990, con l'entrata in vigore dei Nuovi Programmi, avevano diffusamente anticipato alcuni aspetti particolarmente significativi della Riforma.

Per non parlare poi del piano straordinario pluriennale di aggiornamento di tutto il personale docente, direttivo e ispettivo disposto dall'art. 12 della legge 148/1990, la cui gestione poneva evidenti problematiche riferibili al rapporto di lavoro e, quindi, ferma l'obbligatorietà della partecipazione alle iniziative di formazione, alle prerogative negoziali. Stesso discorso valeva per la riorganizzazione dell'orario settimanale che l'art. 9 della legge manteneva a 24 ore di "*attività didattiche*" ma articolato in 22 ore di "*insegnamento*" e "*due ore dedicate alla programmazione didattica da attuarsi in incontri collegiali dei docenti di ciascun modulo, in tempi non coincidenti con l'orario delle lezioni*".

In effetti la legge 148/1990 sanciva la liquidazione definitiva nella scuola elementare del modello gentiliano il cui impianto, messo a punto dalla omonima riforma del 1923, aveva sostanzialmente "retto", nonostante i timidi aggiustamenti intervenuti nei decenni successivi.

Non stupisce più di tanto, quindi, l'asprezza della discussione parlamentare, soprattutto in sede di seconda lettura al Senato, nel corso della quale la contrapposizione tra il relatore e (per estrema semplificazione) il sen. Strik Lievers si protrasse, di fatto, sulla votazione di ciascuno dei 16 articoli del disegno di legge, contrassegnata dalla presentazione di numerosi emendamenti spesso approvati o respinti da maggioranze a "geometria variabile", che in più di un caso avevano richiesto la mediazione del Governo con la trasformazione degli emendamenti in ordini del giorno, a partire dallo stesso art. 1 (Finalità generali).

A titolo di esempio riferiamo il dissidio insorto sulla formulazione del primo periodo del comma 1 del suddetto articolo che, come è noto, assumeva la pressoché analoga formulazione contenuta nella premessa dei Programmi didattici del 1985: "*La scuola elementare, nell'ambito dell'istruzione obbligatoria, concorre alla formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla costituzione e nella valorizzazione delle diversità individuali, sociali e culturali. omissis*".

Il sen. Strik Lievers, temendo che tale formulazione potesse generare "*equivoche interpretazioni*" in base alle quali la scuola elementare concorresse a formare l'uomo e il cittadino "*secondo finalità ideologiche predeterminate prefigurando in tal modo uno Stato etico...*", proponeva che il riferimento ai "principi sanciti dalla Costituzione" venisse anteposto al concetto della "formazione dell'uomo e del cittadino". Sullo stesso articolo, ma da una prospettiva opposta, la sen. Callari Galli considerava la suddetta formulazione troppo generica, sostenendo che il riferimento alle "diversità" andasse meglio precisato "*...specie considerando che in una prospettiva ormai prossima le scuole italiane*

dovranno confrontarsi con la realtà della immigrazione extra comunitaria. Ma non bisogna dimenticare che le diversità etniche persistono ancora nel nostro Paese, occorrendo altresì tener conto anche del rispetto delle pari opportunità fra i due sessi". (Consentiteci di esprimere il nostro convinto apprezzamento per l'evidente e lungimirante attualità di queste ultime considerazioni!).

Per superare l'imbarazzante (oltre che paralizzante) *impasse* registrato proprio sull'articolo di esordio del provvedimento, il relatore – con l'assenso del ministro Mattarella presente ai lavori – propose di trasformare i due emendamenti nel seguente o.d.g:

*“La VII Commissione permanente del Senato, nell'esaminare i disegni di legge nn. 1756 e 1881, impegna il governo ad interpellare ed applicare il provvedimento attenendosi ai seguenti principi:
a) la formula “secondo i principi sanciti dalla Costituzione” assume un significato metodologico, senza rappresentare canone unico ed esaustivo per i contenuti formativi;
b) quanto viene indicato in merito al rispetto e alla valorizzazione delle diversità individuali, sociali e culturali deve intendersi come valorizzazione delle caratteristiche della persona; pertanto la sottolineatura di quelle diversità, comprese quelle etniche, è piuttosto intesa ad indicare che esse non devono in alcun modo costituire elemento di discriminazione.”*

Come apprendiamo dagli Atti parlamentari, l'o.d.g. venne approvato con voto contrario del Gruppo comunista sulla lettera a) e favorevole sulla lettera b).

Ci siamo addentrati su questo passaggio in quanto particolarmente esemplificativo dell'intero dibattito che, come si ricorderà, assunse toni di forte contrasto sugli snodi nevralgici della Riforma, quali:

- la continuità educativa (art. 2)
- la composizione delle classi (art. 3)
- gli organici del personale docente (art. 4)
- la programmazione e l'organizzazione didattica (art. 5)
- l'orario delle attività didattiche (art. 7)
- il “tempo lungo” (art. 8)
- l'orario di insegnamento (art. 9)
- il piano straordinario pluriennale di aggiornamento (art. 12)
- le disposizioni per la gradualità e la fattibilità (art. 15).

Paradossalmente anche l'ultimo articolo (Norma finanziaria, art. 16) fu oggetto di pressanti discussioni in quanto le forze politiche di opposizione consideravano che lo stanziamento di 350 milioni di lire per la realizzazione delle attività di aggiornamento del personale (aumentato di 50 milioni rispetto al testo originariamente varato dalla Camera, spalmato nel triennio 1990/1992) risultasse insufficiente rispetto al finanziamento del piano.

Sta di fatto che la 148/90 è una delle ultime leggi sulla scuola che non pone ossessivamente il vincolo “*senza nuovi e ulteriori oneri per la finanza pubblica*”, come purtroppo abbiamo dovuto rilevare da allora in avanti, dovendo fare i conti non solo con riforme a “costo zero” ma sopportando anche gli indicibili “tagli lineari”, legittimati dalla lotta agli “sprechi” ma, soprattutto, fondati sul discutibile pregiudizio secondo cui l’incremento del livello qualitativo dell’offerta formativa fosse merce reperibile “a buon mercato”.

Nonostante i ricordati contrasti, l’approvazione finale della legge fu resa possibile anche dall’approvazione di importanti ordini del giorno attraverso i quali il Governo assunse specifici impegni di attenersi, in sede attuativa, al rispetto di principi e criteri che non avevano trovato spazi (politici oltre che temporali) di formalizzazione nell’articolo.

Riteniamo pertanto di qualche utilità, per lo meno ai fini della ricostruzione del clima politico-culturale nell’ambito del quale si era sviluppato il confronto parlamentare, riproporre testualmente gli ordini del giorno cui si è fatto precedentemente cenno.

Ordini del giorno approvati

Minoranze linguistiche

La Camera, ritenendo indispensabile che, nel quadro della programmazione didattica, un congruo tempo venga riservato alla cultura locale, specialmente in presenza di minoranze linguistiche;
fermo restando quanto stabilito nelle leggi specifiche che hanno istituito sistemi scolastici speciali,
impegna il Governo
ad adottare interventi mirati per gli alunni appartenenti a gruppi di lingua diversa dall’italiano.

Collegialità e pluralità dei docenti

La Camera, tenuto conto della necessità di garantire il principio didattico della contitolarità degli insegnanti di classe anche per quanto riguarda i primi due anni della scuola elementare,
impegna il Governo
a operare per la creazione delle condizioni organizzative, didattiche e culturali idonee a garantire in ogni classe una effettiva collegialità e pluralità di docenti.

Tempo pieno

La Camera, tenuto conto dell’importante decisione di mantenere nel nuovo ordinamento scolastico della scuola elementare il modello di tempo pieno nelle forme già sperimentate in numerose realtà scolastiche a partire dal 1971,
invita il Governo
a garantire pienamente, soprattutto per una riqualificazione delle esperienze da realizzare nel Mezzogiorno, il mantenimento del tempo pieno sulla base dei posti attualmente attivati con l’articolo 1 della legge n. 820, del 1971.

Aggiornamento

La Camera, considerata la centralità che assumono nel processo di riforma della scuola elementare i problemi e le iniziative che riguardano l’aggiornamento del personale ispettivo, direttivo e docente;
Considerata la significativa rilevanza degli stanziamenti destinati a tali attività;

impegna il Governo

a riferire annualmente alle competenti Commissioni parlamentari sulle attività svolte e quelle programmate con particolare riferimento a quelle iniziative volte a qualificare la progettualità complessiva dei docenti anche in rapporto alla dimensione extra scolastica delle problematiche educative ed al rapporto genitori–scuola.

Scuole parificate

La Camera, considerato il rilevante valore educativo della scuola elementare parificata e lo sgravio per la spesa pubblica costituito dal suo autonomo funzionamento, solo parzialmente sostenuto dai contributi assicurati dalle vigenti leggi,

impegna il Governo

a predisporre, a partire dal prossimo esercizio finanziario, il riproporzionamento di tali contributi ai maggiori oneri creati dall'adeguamento obbligatorio agli orari della scuola elementare statale, disposto dall'articolo 14 della presente legge.

Organizzazione del servizio scolastico

La Camera, considerati gli obiettivi innovativi che la legge di riforma degli ordinamenti della scuola elementare introduce;

valutate le difficoltà e la complessità di una positiva attuazione della legge di riforma anche in relazione alle strutture amministrative esistenti ed alle disposizioni ancora vigenti,

impegna il Governo;

ad adottare, sulla base delle risultanze delle sperimentazioni realizzate che hanno ampiamente e positivamente diffuso il modulo di tre insegnanti su due classi, i provvedimenti attuativi della riforma in modo coerente con gli obiettivi posti, al fine di assicurare la migliore qualità del servizio e una più efficace azione educativa;

a garantire in ogni caso le soluzioni necessarie per far fronte alle situazioni di maggiore disagio;

ad utilizzare, nell'organizzazione del servizio di ciascun plesso, il personale docente in maniera da assicurare annualmente a ciascun insegnante e nel rispetto delle indicazioni contenute nella programmazione educativa, con particolare riguardo a quanto previsto nell'art. 9, comma 2, per il recupero individualizzato o per gruppi ristretti di alunni con ritardo nei processi di apprendimento, anche con riferimento ad alunni stranieri, in particolare provenienti da paesi extra–comunitari;

a garantire, nell'adozione dei provvedimenti di cui al punto 3, un costante confronto con le organizzazioni sindacali ed una periodica verifica delle soluzioni adottate;

ad assicurare che le procedure relative all'utilizzazione del personale non debbano, in alcun caso, ostacolare il pieno conseguimento degli obiettivi della riforma;

ad avviare, a partire dall'anno scolastico 1990–91, iniziative di sperimentazione per l'introduzione della lingua straniera nella scuola elementare; a riferire alla conclusione del primo anno di avvio della riforma al Parlamento onde verificare lo stato di attuazione e gli eventuali interventi da predisporre.

A tale proposito va dato atto al Governo, e in particolare alla Direzione Generale della Scuola Elementare (Direlem) del Ministero della P.I. (al tempo ancora organizzato “verticalmente” per distinti ordini e gradi di scuola), che nell’adozione dei numerosi Atti di decretazione secondaria disposti sulla base degli specifici rinvii contenuti nella legge, abbia tenuto nel debito conto i suddetti impegni.

Ciò è riscontrabile nei decreti ministeriali sulla continuità educativa, sull’insegnamento di una lingua straniera e sull’ulteriore aumento orario, nelle ordinanze ministeriali sulla programmazione e organizzazione didattica, sulla valutazione degli alunni, sulla verifica e adeguamento dei programmi didattici, sulla scuola elementare non statale, nonché sulle circolari ministeriali accompagnatrici dei suddetti atti e su quelle concernenti le disposizioni via via impartite per la gradualità e la fattibilità.

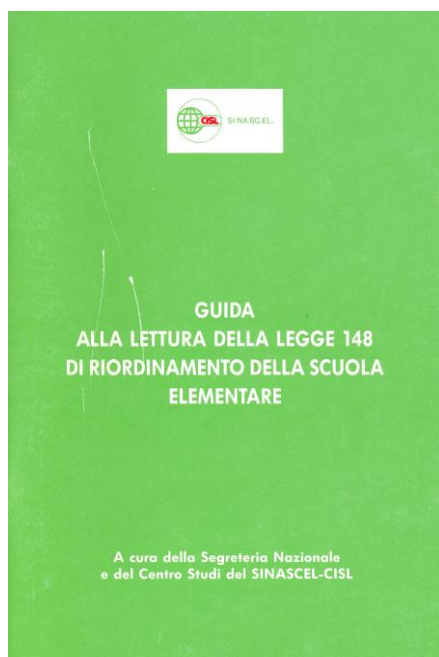
Un aspetto che va doverosamente rimarcato è l’assunzione nella legge (art. 15, comma 9) del principio di “rendicontazione” *ante litteram*, consistente nell’attribuzione al Ministero della P.I. dell’obbligo di riferire al Parlamento, entro quattro anni dall’attuazione del nuovo ordinamento, “sui risultati conseguiti anche al fine di apportare eventuali modifiche”, intendendosi con ciò una norma di delegificazione tesa ad escludere un “pericoloso” nuovo passaggio parlamentare che avrebbe esposto la riforma al rischio di possibili stravolgimenti.

L’impegno venne mantenuto nel 1996, con la presentazione al Parlamento da parte del ministro Giancarlo Lombardi di un corposo “**Rapporto**” nel quale venivano descritti i risultati raggiunti, evidenziati i nodi problematici ancora irrisolti e tratteggiate le prospettive per gli anni futuri che, una volta positivamente accolte dal Parlamento, vennero formalizzate in una serie di importanti circolari ministeriali che resero più agevole, sereno e sempre più condiviso l’assetto funzionale, organizzativo e didattico della vita e dell’attività della scuola elementare, fino all’irruzione della Riforma “Moratti/Bertagna” (legge 53/2003, decreto legislativo 59/2004 con annesse Indicazioni Nazionali) che innescò nella scuola “**primaria**” (e da allora non più “**elementare**”) un clima di incertezza, disorientamento e conflittualità, in parte attenuatosi nel corso della breve stagione “Fioroni/Ceruti”, ma inesorabilmente riacceso dai brutali “tagli” dell’art. 64 (D.L. 112/2008 “Tremonti”) e dalle coeve “bizzarie” della Ministra Gelmini (grembiulino, docente unico, ripristino dei voti, ecc.), clima oggi solo in parte mitigato dalle nuove Indicazioni Nazionali per il curriculum, emanate con il Regolamento 16 novembre 2012.

Concludendo l’editoriale sopra riportato, l’allora segretario generale alludeva all’impegno solidale di tutto il Sinascel-Cisl affinché la riforma camminasse investendo tutta la scuola elementare italiana.

Questo impegno c’è stato, testimoniato sia attraverso numerose iniziative editoriali di divulgazione (tra le quali la realizzazione di una video-cassetta – assolutamente innovativa per quei tempi – ora riversata in un CD disponibile a richiesta degli interessati – accompagnata da una *Guida* cartacea alla lettura della legge), sia e soprattutto attraverso la programmazione di convegni e seminari di studio organizzati a livello nazionale e disseminati tra le nostre sedi territoriali. Altrettanto notevole e decisivo è risultato il livello di coinvolgimento





e di mobilitazione del quadro dirigente nazionale e territoriale della nostra organizzazione e dell'intera base associativa, fattore trainante e valore aggiunto del progetto riformatore.

Ritenendo perciò di fare cosa utile al fine di ravvivare la memoria storica di quanti hanno vissuto direttamente e personalmente le varie fasi del processo riformatore nonché di socializzare tra le leve professionali più giovani un'esaltante e irripetibile esperienza perché non risultasse totalmente sepolta dalla polvere della dimenticanza, abbiamo riprodotto nell'**Appendice** al presente lavoro alcune pagine della suddetta guida e il testo delle interviste realizzate con alcuni "padri" della riforma: Mauro Laeng, Beniamino Brocca, Giovanni Mancini, Sergio Mattarella e Franco Marini.

Ci sia infine consentito, a conclusione di questa celebrazione, riprodurre il primo documento del Consiglio Generale del Sinascel-Cisl sulla gestione della legge 148/90, approvato all'unanimità al termine di un'apposita sessione residenziale di lavoro svoltasi a Cesenatico dal 23 al 25 giugno del 1992, resa necessaria dall'avvertita esigenza di un approfondito e disteso dibattito sulla materia, specie dopo l'emanazione del D.M. 10 settembre 1991, trasmesso con C.M. n. 271 di pari data, concernente la definizione dei criteri per l'aggregazione delle materie per ambiti disciplinari nonché per la ripartizione del tempo da dedicare alle diverse discipline del curriculum:

"Documento del Consiglio Generale del Sinascel-Cisl sulla gestione della legge 148/90"

Il Consiglio Generale del Sinascel-Cisl, prendendo atto che il processo riformatore della scuola elementare fa registrare un apprezzabile avanzamento sia sul versante della dimensione territoriale, sia su quello della qualità del prodotto formativo; esaminato lo stato di attuazione della legge 148/90 e le problematiche inerenti l'attuale fase di gestione, con particolare riferimento ai problemi derivanti da:

- completa realizzazione degli organici;
- nuova organizzazione del lavoro e gestione del personale;
- introduzione dell'insegnamento della lingua straniera;
- estensione della riforma al tempo pieno;
- attuazione della continuità educativa;
- reclutamento e formazione iniziale;
- aggiornamento e formazione in servizio;

sentite le comunicazioni della Segreteria Nazionale, e tenuto conto dell'ampio ed approfondito dibattito che si è svolto nell'ambito delle due riunioni della Commissione consiliare, esprime le seguenti valutazioni:

1. Organici

Con la definizione degli organici di diritto relativi all'a.s. 1993-94 la riforma dovrebbe assumere a riferimento tutte le classi quinte e prevedere quindi un assetto definitivo, secondo il dettato della legge.

1.1 Organico di circolo

Il 2° comma dell'art. 4, lettere a) e b) stabilisce i criteri per la determinazione dell'organico di circolo, prevedendo l'attribuzione di tanti posti quante sono le classi/pluriclassi funzionanti nel circolo (lettera a.) e un ulteriore numero di posti pari alla metà delle classi considerate, ove possibile, delle pluriclassi.

Fermo restando quanto stabilito dalla legge n. 66/91 e dagli artt. 4 e 8 della legge n. 148/90 per la gestione dei posti a tempo pieno, la realizzazione di tale dettato legislativo, secondo il Consiglio Generale, deve essere finalizzata all'attribuzione ai circoli didattici, contestualmente alla messa a regime, di tutte le risorse d'organico derivanti dall'applicazione dei suddetti criteri.

In tal senso il Consiglio Generale ritiene che per l'attribuzione completa dei posti siano da considerare tutte le classi e le pluriclassi funzionanti nel circolo. Unica eccezione potrebbe essere rappresentata dalle scuole uniche pluriclassi funzionanti in particolari condizioni ambientali e territoriali sulle quali dovrà essere acquisito il parere del Consiglio scolastico provinciale.

Il numero di posti così determinato costruisce l'organico di circolo dal quale il collegio docenti, in sede di programmazione, definisce l'organizzazione modulare relativa ai singoli plessi scolastici.

Nel rispetto del dettato legislativo i moduli didattici infatti non rappresentano elementi strutturali d'organico, bensì risultanze della programmazione.

Nel caso in cui il numero di classi/pluriclassi di ciascun plesso del circolo concorra a determinare un ulteriore posto, questo potrebbe essere assegnato al plesso con maggior numero di classi funzionanti o, a parità di situazione, al plesso individuato con priorità secondo l'elenco del Bollettino Ufficiale.

Conseguentemente i plessi interessati avranno un organico maggiorato dell'unità di posto in tal modo attribuito.

Sulla base dei criteri proposti per la determinazione degli organici di plesso, resta confermata la titolarità di tutti i docenti di scuola comune sul plesso, e la mobilità a domanda e d'ufficio secondo le procedure vigenti.

1.2 Organizzazione modulare

Il Consiglio Generale ritiene che l'organico di circolo così determinato potrà dare risposte a tutte le ipotesi di organizzazione modulare previste dalla legge, ivi compresa, se necessario, quella relativa al modulo su due plessi. La determinazione di tale soluzione, delegata alla programmazione di competenza del collegio docenti, deve avere a riferimento indicazioni di opportunità, di funzionalità organizzativa, relativamente alla distanza tra i plessi ed agli spostamenti dei docenti, specificamente rapportate alle esigenze tipiche della scuola elementare. Va pertanto respinta un'estensione per analogia, di fatto insostenibile, dei criteri vigenti nella scuola secondaria per la costituzione delle cattedre orario.

Conseguentemente in sede di programmazione sarà valutata dal collegio l'opportunità di costituire anche moduli "a scavalco", nel quadro di una programmazione organizzativa e didattica articolata in uno sviluppo necessariamente pluriennale.

1.3 Sostegno

Il Consiglio Generale ribadisce che l'orario di insegnamento dei docenti di scuola elementare, così come definito dal primo comma dell'articolo 9 della legge 148, è riferito a tutti i docenti, ivi compresi i docenti di sostegno ed in tal senso impegna la Segreteria Nazionale a richiedere all'Amministrazione formali e precisi chiarimenti.

Per quanto riguarda i posti di sostegno, il Consiglio Generale nel rilevare i limiti posti dalla legge alla definizione dell'organico di diritto, ribadisce positivamente l'obiettivo posto in piattaforma per ottenere la conferma in organico di fatto dei posti in deroga già autorizzati e funzionanti, permanendo la situazione giuridico-amministrativa che li ha determinati e, nell'immediato, ritiene urgente pervenire ad una revisione della C.M. n. 184/91, con i necessari adeguamenti a quanto stabilito in materia dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104.

2. Organizzazione del lavoro e gestione del personale

Il Consiglio Generale, con riferimento anche ai problemi posti dalla gestione degli organici, ha evidenziato la complessità derivante dalla riforma nella organizzazione del lavoro.

2.1 Situazioni di complessità

Tale complessità, oltre a prevedere articolazioni dell'orario di servizio, rientri pomeridiani, contitolarità delle classi, comporta in alcune situazioni l'esercizio dell'attività docente su più plessi.

È il caso, ad esempio, dei tre docenti operanti sul modulo a scavalco, di alcuni docenti di sostegno, di docenti specialisti di lingua straniera, ecc.

Il Consiglio Generale, nel confermare la validità degli obiettivi contenuti nella piattaforma contrattuale per il riconoscimento dei maggiori oneri connessi con specifiche situazioni di complessità della funzione docente, ritiene necessario rivendicare particolari forme di riconoscimenti giuridici od incentivazioni economiche a favore di questi ultimi casi richiamati.

2.2 Problematiche art. 9

Il Consiglio Generale ritiene che la complessiva organizzazione del lavoro debba tener conto anche delle particolari situazioni individuate dal 2° comma dell'art. 9 (recupero, interventi individualizzati, zone a rischio, extracomunitari, ecc.) per le quali devono essere programmati interventi mirati mediante l'utilizzo delle ore d'insegnamento non frontale. Chiede, inoltre, che le indicazioni e le precisazioni già diramate dalla Direlem in merito alla gestione dell'art. 9, commi 2° e 5°, siano comprese per quanto compatibili, nell'Ordinanza permanente per le supplenze, e comunque che ogni chiarimento o risposta a quesito sia oggetto di comunicazione circolare da diramare su tutto il territorio nazionale.

3. Insegnamento della lingua straniera

Il Consiglio Generale ritiene che l'insegnamento della lingua straniera, rappresentando uno degli elementi più qualificanti della riforma, esiga un'assunzione di impegno di consapevolezza delle responsabilità di tutti i

soggetti interessati, in un convergere sinergico di volontà e disponibilità per determinare le condizioni migliori per il successo di questa operazione che può rendere la scuola elementare culturalmente avanzata e competitiva a livello internazionale.

Obiettivo prioritario per l'Organizzazione è costituito dall'esigenza di raggiungere livelli qualitativi in termini di eccellenza e quantitativi in termini di totale diffusione, a garanzia del diritto allo studio, tutelando nel contempo i diritti e la professionalità dei docenti.

L'introduzione nella scuola elementare dell'insegnamento della lingua straniera implica scelte di natura gestionale con particolare riferimento alla garanzia di continuità del servizio per quanto riguarda sia gli organici sia l'utilizzazione dei docenti:

3.1 Per quanto attiene agli Organici il Consiglio Generale, considerata la contestuale generalizzazione della riforma, ritiene indispensabile l'individuazione di precise quote, al fine di garantire la prosecuzione dei progetti nel triennio.

3.2 In ordine all'utilizzazione dei docenti, nel riconfermare l'esigenza del conseguimento di obiettivi di qualità, il Consiglio Generale ritiene valida l'impostazione di una progettualità triennale dell'insegnamento, rispetto alla quale si richiede l'opzione ai docenti che intendono operare in qualità di specialisti.

Il vincolo triennale, mentre da un lato comporta la continuità sull'insegnamento, dall'altro non può in alcun modo pregiudicare la possibilità per i docenti di concorrere annualmente ai trasferimenti.

Il Consiglio Generale condivide inoltre quanto già definito in sede di contrattazione decentrata sulla mobilità per ciò che attiene la tutela della continuità del servizio nella sede di titolarità nei confronti dei docenti specialisti che operano in altre sedi.

Il Consiglio Generale ritiene indispensabile la tempestiva emanazione di disposizioni riguardanti la sostituzione del personale al fine di garantire sia la continuità del servizio sia la qualità dell'insegnamento e impegna la Segreteria Nazionale a individuare nell'ambito dei movimenti annuali forme praticabili di mobilità che possano riguardare questi docenti.

Ritiene altresì indispensabile, oltre ad evidenziare l'esigenza di garantire i necessari strumenti didattici, pianificare in modo certo e organico la formazione di nuovi docenti nel tempo ma anche rivedere i criteri relativi al reclutamento.

4. Tempo pieno

4.1 Il Consiglio Generale, preso atto delle difficoltà intervenute in fase di applicazione della circolare 271, dopo aver richiamato le norme di cui all'art. 8 della legge 148/90 e i contenuti del D.M. 10 settembre '91, nel ribadire che il tempo pieno è parte integrante del processo di riforma di cui alla legge 148 e nel riaffermare l'autonomia del collegio dei docenti in materia di organizzazione didattica, richiama le condizioni poste dal secondo comma dell'articolo 8 per la prosecuzione delle attività di tempo pieno.

4.2 In particolare valuta di estrema rilevanza le condizioni di cui alla lettera c) del citato articolo 8 in quanto, collegando il tempo pieno alla programmazione didattica, all'articolazione delle discipline e alla suddivisione dei docenti per ambiti disciplinari previsti dalla riforma, conferisce dignità pedagogico–sociale alle attività di tempo pieno e lo sottrae ad una pericolosa concezione residuale.

4.3 La particolare struttura della scuola a tempo pieno pone l'esigenza di un'adeguata e forte progettualità, come specifica competenza del collegio dei docenti, secondo gli elementi sopra richiamati, attenta alla valorizzazione di tutte le risorse disponibili e alle richieste che emergono dalla realtà scolastica.

4.4 Il Consiglio Generale sollecita pertanto interventi della Segreteria Nazionale presso il Ministero della pubblica istruzione perché siano evitate disposizioni amministrative troppo rigide rispetto ad una realtà scolastica che richiede invece flessibilità nell'organizzazione del lavoro.

5. Continuità educativa

Il Consiglio Generale ritiene inderogabile l'emanazione del decreto attuativo dell'art. 2 della legge 148/90 che dà rilevanza legislativa alla processualità dell'educazione.

La linea innovativa a sostegno di un progetto educativo di base esige infatti scelte coerenti al principio pedagogico delle continuità funzionali ad una visione unitaria della scuola nel suo complesso, un'immagine di sistema scolastico che rifiuta segmentazioni rigide e concezioni settoriali evitando così la chiusura dei 3 ordini scolastici interessati in un'autosufficienza smentita peraltro dallo sviluppo degli alunni.

Il Consiglio Generale nel ribadire che la specificazione dei tempi e delle modalità del raccordo istituzionale è da attribuire alla responsabilità dei docenti e degli OO.CC., ritiene che i provvedimenti amministrativi applicativi del citato decreto dovranno definire gli impegni del personale docente nell'ambito dell'orario di servizio stabilito dall'art. 14 del d.P.R. 399/88.

6. Formazione iniziale

Il Consiglio Generale rileva che a fronte dei problemi culturali, pedagogici e didattici posti dalla riforma diviene esigenza primaria dare rapida attuazione a quanto previsto dalla legge 341/90 che ha coronato un lungo itinerario d'impegno del Sinascel–Cisl, ispirato ad una visione unitaria del ruolo docente.

Particolare attenzione va posta alla fase transitoria che dovrà rendere graduale e realistico il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, predisponendo contemporaneamente sia le indispensabili iniziative destinate ai docenti già in servizio, sia quelle destinate a coloro che hanno intrapreso e non ancora concluso o che si accingono a intraprendere questo tipo di formazione.

7. Aggiornamento e formazione in servizio

Il Consiglio Generale considera determinante, ai fini di una qualificata e generalizzata attuazione della riforma, la predisposizione da parte del Ministero della pubblica istruzione, previo confronto con le OO.SS. della scuola, del piano straordinario pluriennale di aggiornamento secondo le modalità e le condizioni previste dall'articolo 12 della legge 148 e, nell'immediato, la piena realizzazione, attraverso i necessari finanziamenti e provvedimenti amministrativi, delle iniziative di aggiornamento e formazione in servizio previste dal piano nazionale già definito per il 1992/93 e dalla C.M. n. 116, relativa all'introduzione della lingua straniera.

Il Consiglio Generale, nel richiamare gli obiettivi sulla valorizzazione della professionalità posti in piattaforma, intende sottolineare l'importanza che il Sinascel-Cisl attribuisce alla gestione, sia a livello nazionale che a livello di circolo, di tale istituto, facendone derivare precise forme di incentivazione di natura giuridica ed economica.

Il Consiglio Generale esprime, infine, la ferma volontà del Sinascel-Cisl di favorire in ogni modo possibile il processo di riforma, impegnando la Segreteria Nazionale a superare, a trovare la via contrattuale e quella amministrativa, le difficoltà di gestione della legge 148 ed il conseguente disagio professionale dei docenti.

Occorre nei prossimi mesi sviluppare anche un'azione tesa a fare assumere piena consapevolezza della riforma e dei suoi effetti positivi all'opinione pubblica ed agli utenti stessi del servizio scolastico, evitando in tal modo il consolidarsi di atteggiamenti di rifiuto dei processi di riforma che segnerebbero una pericolosa involuzione di tutto il sistema scolastico e formativo italiano.”

A ben guardare, sia l'editoriale de *I Maestri d'Italia* che questo o.d.g. del Consiglio Generale del Sinascel-Cisl furono i primi “Buon Compleanno” resi alla legge 148/90, proiettata verso un futuro attuativo ricco di aspettative ancorché non esente da incognite e preoccupazioni, certamente benauguranti rispetto al nostro odierno “Buon Compleanno” nel quale la ricostruzione storica degli eventi descritti potrebbe apparire eccessivamente intrisa di nostalgia e inevitabilmente indulgente verso la *laudatio temporis acti*.

Se è così, credeteci, “non s'è fatto a posta!”

APPENDICE

Stralci tratti dalla “Guida alla lettura della legge 148 di riordinamento della scuola elementare”

– Dal capitolo: **Perché la Riforma**

L’innovazione nasce e si sviluppa alla base della scuola

14 febbraio 1985: il Governo approva i nuovi programmi della scuola elementare

Alla formulazione della proposta sui nuovi indirizzi programmatici aveva lavorato una Commissione di esperti (la cosiddetta Commissione dei 60), insediata dal Ministro della P.I. nel 1981, la quale aveva proposto anche modifiche all’impianto istituzionale per garantire le condizioni di applicabilità dei nuovi programmi. Sul progetto definito dalla Commissione, il Consiglio nazionale della P.I., nel 1984, esprime parere favorevole.

I nuovi programmi rinnovano, a distanza di 30 anni da quelli del ‘55, i contenuti dell’insegnamento nella scuola primaria:

- ne allargano gli orizzonti culturali;
- ne ridefiniscono gli obiettivi;
- reimpostano le discipline di studio sul piano epistemologico e metodologico–didattico.

Il fine è quello di adeguare l’intervento della scuola elementare ai nuovi bisogni formativi indotti da una realtà sociale in profonda trasformazione, che richiede ai giovani il possesso di una più ampia e solida cultura di base, quale condizione per i successivi apprendimenti e per l’inserimento nel mondo del lavoro e nella vita di relazione.

Occorre comprendere che i nuovi programmi della scuola elementare nascono e si legittimano sul processo innovativo che ha investito la scuola primaria negli ultimi vent’anni.

Nel 1971, la legge 820, che istituiva il Tempo Pieno e le attività integrative, rompeva la rigidità del rapporto insegnante–classe e determinava, su base sperimentale, una profonda modificazione nel funzionamento del sistema.

Il nuovo modello organizzativo di Tempo Pieno, infatti, non prolungava soltanto il tempo–scuola, ma metteva in discussione anche un modo consolidato di esercitare la funzione docente.

Con il tempo pieno si introduceva il principio giuridico della contitolarità dei due insegnanti nella gestione del rapporto educativo con la classe.

I docenti del modulo vengono chiamati ad impostare il lavoro scolastico su base collegiale e programmatoria.

Il processo innovativo avviato dalla legge 820 si sviluppa attraverso la legge di delega 477 del 1973 e i successivi decreti delegati.

Siamo di fronte ad una svolta decisiva nella evoluzione della nostra scuola elementare.

- il DPR 419 dà certezza legislativa alla disciplina della sperimentazione;
- il DPR 416 istituisce gli organi collegiali e apre così la scuola alla comunità sociale e alla partecipazione democratica;
- il DPR 417 definisce le linee di un profilo professionale che si fonda sulla competenza, sull’autonomia, sulla responsabilità collegiale del lavoro scolastico.

Si tratta, come si vede, dello sviluppo di una linea programmatica che investe la politica scolastica e che si apre ad un successivo importante appuntamento legislativo: la legge 517 del 1977.

Con questa legge:

- la scuola personalizza il suo intervento educativo per rispondere meglio ai bisogni formativi di tutti e di ciascuno;
- si realizza l’inserimento e l’integrazione nelle classi comuni dei bambini portatori di handicaps;
- si modifica l’organizzazione del lavoro nella scuola attraverso le classi aperte;
- si valorizza la professionalità docente in relazione alle nuove esigenze poste dalla programmazione collegiale e dai nuovi sistemi di valutazione.

Tutti questi eventi legislativi che hanno modificato la scuola elementare sotto il profilo organizzativo e ordinamentale hanno visto protagonisti gli operatori scolastici.

Sono stati essi i veri agenti di quel cambiamento su cui poi si è innestato il processo di rinnovamento dei programmi.

Nei nuovi programmi le ragioni della riforma

Come s’è già detto, il rinnovamento della scuola elementare italiana trova giustificazione e fondamento nel progetto culturale ed educativo costituito dai nuovi programmi dell’85.



La loro applicazione è ancora in corso di completamento (con questo anno scolastico essa riguarderà le classi quarte), ma già c'è piena consapevolezza che ci si trova di fronte ad un cambiamento profondo del modo di essere e di operare nella scuola primaria in Italia.

Sotto il profilo riformatore, i nuovi programmi offrono il sostegno scientifico, pedagogico e metodologico ai mutamenti da apportare al funzionamento della scuola elementare.

Per la prima volta nella storia della scuola e della politica scolastica in Italia, la riforma non doveva essere inventata dai partiti politici, dal Governo e dal Parlamento.

Il problema era soltanto quello di tradurre l'innovazione pedagogica e culturale rappresentata dai nuovi programmi in nuovi ordinamenti per renderli coerenti con i nuovi obiettivi formativi assegnati alla scuola elementare degli anni '90.

I nuovi programmi sono quindi la vera matrice della riforma.

La mobilitazione per la riforma

Nel novembre del 1983 la Commissione ministeriale concluse i suoi lavori. Nel trasmettere il testo dei programmi al Ministro della P.I., presentò una serie di raccomandazioni affinché il processo di rinnovamento pedagogico e didattico della scuola elementare fosse favorito dai necessari interventi legislativi e amministrativi.

Anche il CNPI nel settembre dell'84 decideva di accompagnare il suo parere favorevole con un documento che richiamava l'attenzione del Ministro della P.I. sulle condizioni necessarie per l'applicabilità dei nuovi programmi.

Sei mesi dopo, nel febbraio 1985, venivano emanati i nuovi programmi nel più assoluto vuoto legislativo e parlamentare, cioè nella più completa assenza delle condizioni normative reclamate sia dalla Commissione dei 60, sia dal CNPI.

Questo vuoto determinò lo slittamento all'a.s. 87/88 dell'applicazione dei programmi nelle prime classi.

Si apre così una fase (che dura oltre due anni) di forte mobilitazione della scuola elementare, nella quale il Sinascel-Cisl (il sindacato più immediatamente coinvolto perché più rappresentativo del settore interessato alla riforma) con gli altri sindacati scuola confederali e con le associazioni professionali, si faceva interprete delle attese culturali, professionali e politiche che reclamavano la legge di riforma.

Si tentava di smuovere la situazione attraverso interventi continui di pressione sul Governo e sui partiti politici e con iniziative di dibattito e di sensibilizzazione dei docenti e dei dirigenti scolastici sugli obiettivi della riforma.

Il 15 aprile 1985, l'allora Ministro della P.I., senatrice Falcucci, presentava alla Camera dei deputati un disegno di legge sull'ordinamento della scuola elementare.

Il provvedimento, del tutto inadeguato rispetto alla esigenza riformatrice posta dai nuovi programmi, veniva accolto negativamente dal Sinascel e da tutto lo schieramento sindacale e professionale.

Il disegno di legge iniziava, così, un lungo e contrastato iter parlamentare.

Esso subì anche alcune sostanziali modificazioni e alcuni significati miglioramenti ad opera del relatore Brocca e del Presidente della Commissione Istruzione della Camera, Casati. Approvato dalla Camera dei deputati, il d.d.l. veniva trasmesso al Senato; ma la fine anticipata della IX Legislatura, nella primavera dell'87, lo condannava alla decadenza.

Si verificava così l'assurdo che mentre la riforma della elementare ritornava al punto zero, i docenti venivano chiamati ad applicare i nuovi programmi senza le condizioni di fattibilità che la riforma doveva assicurare.

Di fronte alla grave situazione di disagio professionale e di precarietà funzionale della scuola elementare, i sindacati-scuola confederali chiesero al Ministro della P.I. di avviare una sperimentazione che anticipasse alcuni contenuti della riforma per coprire, almeno in parte, il vuoto legislativo.

La sperimentazione fu avviata con l'anno scolastico 1987/88.

Nel frattempo, con la nuova legislatura, quella in corso, l'on.le Casati, assieme ad altri deputati, si faceva promotore di una proposta di legge di riforma che riproponeva sostanzialmente il testo Brocca, approvato dalla Camera nella precedente legislatura e poi decaduto.

Alla Camera, però, l'iter della riforma si presentava ancora difficile ed estremamente lento.

Il 28 gennaio 1989 una grande manifestazione nazionale a Roma dei lavoratori della scuola elementare e materna, organizzata dai sindacati-scuola confederali (Sinascel-Cisl, Cgil Scuola e Uil Scuola), per sollecitare le riforme scolastiche, impose all'attenzione del Paese la insostenibilità di una situazione di attesa ormai ingiustificabile e dannosa 'sia per la qualità del servizio formativo, che per le condizioni di lavoro dei docenti.

Quella manifestazione contribuì fortemente a determinare il primo sbocco legislativo della riforma.

Il 10 maggio 1989 la Camera dei deputati approva il testo Casati, realizzando anche un buon livello di mediazione politica.

La proposta Casati passa, così, al Senato dove però incontra forti resistenze, rifiuti e tentativi di modifiche al limite dello stravolgimento del progetto originario.

Il conflitto politico-ideologico da una parte e le ragioni della spesa pubblica dall'altra, complicano notevolmente il dibattito al Senato.

Diventa così necessaria una seconda mobilitazione di tutto lo schieramento sindacale riformatore.

Il 13 dicembre 1989, al Cinema Barberini di Roma, il Sinascel-Cisl, la Gcil Scuola e la Uil Scuola, alla presenza di migliaia di lavoratori e di esponenti del mondo politico, parlamentare e di Governo, ribadiscono le ragioni della riforma e rompono la logica del rinvio che si stava imponendo al Senato.

Il 21 febbraio 1990, sulla base del lavoro di mediazione politica, svolto dal sen. Manzini, relatore del provvedimento e degli interventi del Ministro della P.I., on. Mattarella, il Senato approva, sia pure con alcune modifiche peggiorative, il testo trasmessogli dalla Camera.

La legge di riforma della elementare deve, così, tornare alla Camera per una seconda approvazione.

Ci sono riserve e insoddisfazioni su alcuni emendamenti introdotti dal Senato.

Il problema politico che si pone è quello di stringere per una legge di riforma che lascia alcune perplessità, oppure continuare a richiedere emendamenti col rischio di far naufragare definitivamente la legge, in un clima politico piuttosto effervescente, e di ridare fiato alle opposizioni ideologiche e alle ragioni strumentali del contenimento della spesa pubblica.

Il Sinascel-Cisl non ha incertezze: la Camera deve approvare subito la legge, senza la quale lo scenario che si sarebbe aperto a settembre nella scuola elementare sarebbe stato a dir poco drammatico.

La fase di gestione della riforma e la fase contrattuale possono servire al sindacato per correggere alcune ambiguità della legge.

Questa posizione decisa del Sinascel-Cisl ha favorito l'approvazione definitiva della legge di riforma da parte della Camera dei deputati.

È il 23 maggio 1990. La vicenda parlamentare sulla riforma della scuola elementare è durata quasi cinque anni. Ma finalmente una riforma si riaffaccia all'orizzonte della scuola italiana, dopo 28 anni dall'ultima, quella della scuola media del '62.

E questa volta però sono stati i maestri a farsi interpreti del diritto dei bambini ad una scuola migliore.

... omissis

– Dal capitolo: **Interviste**

Mauro Laeng, ordinario di Pedagogia Università «La Sapienza»

«Prof. Laeng, durante l'elaborazione dei programmi e poi successivamente nel dibattito che ha accompagnato l'iter legislativo della riforma della scuola elementare, si sono confrontate due pedagogie: una a sostegno dell'innovazione e quindi, in un certo senso, della riforma che riconosceva l'esigenza di dare un tempo scuola più lungo, una pluralità di interventi, l'altra invece che tendeva a conservare i vecchi modelli organizzativi. Questo movimento ha trovato un grosso supporto da parte della stampa, che non ha esitato a definire questa riforma la riforma di Erode. Lei che ha partecipato ai lavori della Commissione a sostegno di queste indicazioni espresse con forza proprio dalla Commissione, quali motivazioni di ordine culturale e pedagogico si sente di poter dare oggi?»

Prima di tutto direi che sono sempre molto forti le tentazioni di esagerare in un senso o nell'altro quando ci si trova di fronte ad innovazioni molto incisive.

È quindi inutile contrapporre il passato al presente o al futuro. La realtà della scuola è una realtà che cammina, con difficoltà, ma in crescendo. All'incirca ogni 25 anni si verificano dei passi avanti notevoli.

La questione che ha fatto discutere è quella della sostituzione di un modello di trasmissione unidirezionale (dal maestro allo scolaro) rafforzato anche dal fatto che in questo modello a parlare e a proporre i contenuti è una sola persona. Al maestro egemone della classe, si è contrapposta una esperienza diversa con un modello diverso, il team, l'équipe, il gruppo.

Questa esperienza era già operante da alcuni decenni in Italia e anche all'estero.

L'esperienza del tempo pieno, e non solo quella, aveva dimostrato che tale modello non era un paradosso, ma era un modo per mettere a disposizione dei ragazzi una pluralità di competenze che, se operanti in condizioni di collaborazione e di mutua intesa, arricchiva anziché impoverire, la comunicazione.

In sostanza, questa è la linea che si è seguita in Commissione e nei lavori successivi; noi abbiamo sempre creduto che la collaborazione di più docenti, tanto più se specializzati ciascuno secondo le proprie attitudini, le proprie tendenze, i propri atteggiamenti, ma anche rafforzata da una preparazione adeguata, avrebbe potuto rappresentare un «mix» più favorevole ad una esperienza ricca, bilanciata, equilibrata.

A questa rappresentazione (tale è stata per qualche anno prima di diventare realtà) si è opposta l'altra, direi molto nostalgica, che vedeva invece nel maestro unico, nella «maestra mamma» un valore irrinunciabile.

Nessuno di noi ha mai negato i grandi valori che la scuola «tradizionale» ha saputo esprimere e noi non li vogliamo perdere. Ma questo, credo, sia un discorso che nulla ha a che fare con l'introduzione di nuovi

modelli, di nuove prospettive di lavoro che consentono di recuperare e valorizzare tutte le doti personali che non si perdono se si lavora in «team». Certo, lavorare in due, o in tre, è più difficile; Lavorare da soli, senza testimoni né critici, è indubbiamente più comodo.

«Ci consenta una provocazione: cosa sente di poter dire ai docenti rispetto al rilievo che viene da qualche parte della categoria, che questi programmi sono difficili da applicare?»

In sostanza, cosa deve cambiare nella pratica educativa e didattica dei docenti perché questi programmi rinnovino veramente la scuola elementare?»

Diciamo che questi programmi, per la prima volta, sono stati formulati da una Commissione in cui erano rappresentati specialisti delle varie discipline operanti in tutti gli ordini di scuola, compreso il livello universitario. Questo spiega, perché il carattere fortemente disciplinare dei vari capitoli presenta qualche accentuazione rispetto al passato. In passato i programmi tendevano ad essere più amalgamati, più omogenei, un discorso più scorrevole e più accattivante.

Questi programmi sono una offerta molto varia, una offerta ricca, un ventaglio di opportunità e di possibilità.

Essi non sono stati scritti, in modo astratto, a tavolino, da ideologi sognatori di una scuola che non esiste ma rappresentano il miglior frutto delle esperienze condotte, tra il 1955 ed il 1985, dalle scuole d'avanguardia.

Naturalmente non è detto che i docenti siano obbligati a realizzare in tutto e nei minimi particolari quello che i programmi offrono: attraverso la programmazione dovranno scegliere quanto sarà ritenuto congruo, adatto per i propri discenti, per il proprio ambiente.

«L'applicazione dei programmi, e oggi l'applicazione della riforma ripropongono, credo, il problema della formazione iniziale e in servizio dei docenti. Cosa ci può dire in proposito?»

Fare ricorso a più docenti, ciascuno con la propria competenza, anziché — come detto — ad un insegnante unico, «tuttologo» richiede un corpo docente che abbia avuto alle spalle un tipo di preparazione appropriata.

Anche se, posta a confronto con scuole di altri Paesi, come risulta da indagini comparative, la nostra scuola elementare non ha fatto mai brutta figura, classificandosi sempre nelle prime posizioni: ciò non vuol dire che l'approfondimento, domani, della preparazione del docente rispetto alle varie aree di insegnamento non debba essere coltivato col massimo impegno.

E questo, credo, non si può fare nell'attuale istituto magistrale, né in un liceo pedagogico rinnovato, ma si può, si deve fare con una formazione a livello universitario, completa, come previsto dalla legge 477 del '73. Si tratta ora di dare attuazione a quei progetti già giacenti da qualche anno presso il Ministero, realizzando quella che io ho chiamato una vera e propria conquista storica. Ormai i docenti elementari sia da un punto di vista culturale e scientifico che sotto il profilo retributivo vanno considerati alla pari con i loro colleghi della scuola media e quindi la richiesta, talvolta anche ventilata con toni da crociata, di un ruolo unico, non è infondata ma è proprio basata su queste fondate ragioni: una preparazione continua, fino alla laurea che dovrebbe equiparare e qualificare tutti i docenti.

«La formazione in servizio. Professore, lei sa che l'esperienza di questi ultimi anni rispetto ai P.P.A. non è stata delle più esaltanti. Come vede lei la formazione in servizio proprio rispetto alla gestione di questa riforma?»

Tenendo conto di quanto ho sperimentato nel corso di parecchi anni, penso che il vero aggiornamento, cioè l'acquisizione di capacità di servizio, possa essere realizzato solo attraverso un lavoro effettivo attuato nelle classi. Finché si insisterà su modalità tipo conferenza o corsi del tipo di quelli svolti nel recente P. P. A. si cadrà sempre in una ripetizione sistematica di vecchie formule che, abbiamo già visto, non funzionano.

Al contrario, se un progetto ragionato viene impostato, in sede di aggiornamento, dagli esperti e, dopo un brevissimo periodo residenziale, viene attuato nelle classi con l'assistenza tecnica degli stessi e la presenza attiva di altri insegnanti e degli alunni allora è possibile, poi in fasi intermedie e finali, verificare i risultati raggiunti. Questa è una esperienza esaltante che ho fatto, con insegnanti sia della scuola elementare che della scuola media, i quali dopo aver lavorato così hanno richiesto di continuare con lo stesso metodo.

Viceversa penso che di conferenze ormai tutti siano abbastanza saturi.

Beniamino Brocca, Sottosegretario M.P.I.

«On. Brocca, rispetto al primo disegno di legge, quello cioè dell'ex Ministro della P.I. Falcucci, è noto che lei ha operato significative modifiche, producendo il testo che ha costituito in sostanza l'ossatura della Riforma e che è quello che poi l'On. Casati ha riproposto nella nuova legislatura. In questa difficile mediazione per l'elaborazione del testo, quali difficoltà ha incontrato di ordine politico, ideologico?»

Le difficoltà sono state molteplici. Infatti è trascorso circa un anno dalla redazione del testo del Governo alla stesura attraverso il Comitato ristretto del nuovo testo unificato che recepiva da un lato le indicazioni della Commissione degli Esperti e da un altro cercava di rispettare i pregevoli contenuti dei Programmi e in particolar modo la Premessa. Le difficoltà erano anzitutto di carattere culturale.

Ho registrato una visione diversa della scuola elementare legata alle esperienze che alcuni Parlamentari avevano maturato nei loro anni di scuola e per questo bisognava essere una organizzazione buona da non rivedere.

Un'altra difficoltà era di carattere ideologico, cioè vi erano nei partiti concezioni diverse rispetto all'innovazione.

Erano tutti convinti della necessità di un cambiamento, sulla base anche delle molte sperimentazioni in atto, restavano legati ad una concezione molto ideologizzata della scuola.

Mi è venuta un'idea molto semplice: porre al centro della scuola l'alunno e domandarmi se le scelte che si stavamo compiendo rispondevano al nucleo dei bisogni del bambino.

A questo punto ho visto rientrare non solo le polemiche ma anche le diversità ideologiche presenti nei singoli partiti.

Uno sforzo lodevole è stato compiuto per comprendere quale poteva essere la scuola, l'organizzazione, la struttura e l'ordinamento che meglio corrispondevano non solo alle attese degli alunni ma anche alle indicazioni che ci erano pervenute da parte degli esperti.

Sono state sviluppate molte modifiche, sono stati introdotti notevoli cambiamenti rispetto al testo originario del Ministro Falcucci, per quanto riguarda l'idea della continuità scolastica. C'è stato un approfondimento serio di questo concetto a cominciare dallo specifico della scuola elementare; abbiamo discusso a lungo sul cosiddetto «anche» riferito alla alfabetizzazione culturale, che faceva supporre che la scuola elementare potesse avere un fine diverso dall'alfabetizzazione culturale. Un approfondimento serio è stato compiuto anche riguardo alla pluralità dei docenti con maturazioni adeguate al tempo scuola.

Alla fine ci siamo soffermati sulle condizioni di fattibilità del progetto, cercando qualche soluzione che poi è stata perfezionata nella fase successiva. Penso che queste scelte significative siano comunque dovute alla scuola elementare, perché noi abbiamo avuto un supporto notevole da parte delle organizzazioni sindacali, lo ammetto pubblicamente, e da parte delle associazioni professionali, che ci hanno sorretto nella nostra politica, ci hanno dato quei dati quantitativi che erano indispensabili per poter realizzare il progetto.

Non avevamo inizialmente una collaborazione appassionata e ricca di simpatia da parte delle strutture dell'Amministrazione scolastica; abbiamo dovuto ricorrere ad amici delle Organizzazioni sindacali e delle associazioni professionali per poter capire come era la situazione e per poter introdurre quelle modifiche che non fossero discostanti, che non fossero sconvolgenti, perché anch'io sono convinto che la scuola elementare sia un ceppo antico, che ha una tradizione positiva che va tutelata, ed è questo che noi abbiamo cercato di fare.

Ma come tutti i ceppi, questo deve avere delle potature e degli innesti. Abbiamo potato i rami secchi e abbiamo anche innestato delle novità che mi auguro siano, nel solco della tradizione, positive per la scuola elementare.

Giovanni Manzini, relatore al Senato del d.d.l. di Riforma

«Sen. Manzini, le maggiori difficoltà questo disegno di leggi, le ha incontrate al Senato che ha modificato il testo approvato dalla Camera, su cui si era realizzata un'ampia convergenza sia delle organizzazioni sindacali che delle associazioni professionali. Risultano soprattutto incomprensibili ai docenti le modifiche apportate all'articolo relativo alla prevalenza dell'orario dei docenti nella 1ª e 2ª classe e quelle relative all'articolo 9 che riguardano l'utilizzo del personale di ruolo in supplenze.

Mentre tutti apprezziamo l'impegno per la difficile mediazione da lei svolta, le chiediamo a riforma approvata: non vi erano altri spazi di mediazione per superare questo punto controverso della legge?»

Direi proprio di no, nel senso che in Commissione al Senato sono emersi due ordini di problemi in maniera molto pesante. Il primo riguardava la questione del maestro cosiddetto «prevalente», e si è ritenuto di poter trovare una mediazione su una forma, che peraltro solo l'esperienza ci dirà se è stata felice o meno. Io mi sono preoccupato fundamentalmente di raccogliere le varie posizioni e che non si definisse in termini orari questa prevalenza, per cui sarà la saggezza dei consigli di classe e dei colleghi docenti a determinare poi in che modo realizzare questa prevalenza di un insegnante sugli altri nell'organizzazione del modulo. Ma più pesanti sono stati i problemi di ordine finanziario.

Non bisogna dimenticare che la Camera aveva approvato il provvedimento sostanzialmente senza copertura finanziaria.

Ci siamo trovati a dover rispondere a questo problema e sono stati fatti parecchi incontri con i colleghi della commissione Bilancio per tentare di trovare una soluzione.

Abbiamo anche ipotizzato alcune soluzioni in Commissione che poi in aula sono state modificate come il problema famoso della media dei 22 alunni per classe. Sta di fatto però che in un estremo tentativo di mediazione proprio in Aula, siamo riusciti a realizzare questo articolo 9 dove si prevede che fino ad un massimo di 2/3 delle ore a disposizione di compresenza, possano essere utilizzate per le supplenze.

Francesco Casati, relatore alla Camera del d.d.l. di Riforma

«On. Casati, pur rendendoci conto del lodevole impegno da lei sviluppato nella fase finale per l'approvazione della legge di riforma della scuola elementare, oggi le chiediamo: era forse possibile senza far correre rischi di affossamento alla legge, apportare modifiche all'articolo 9 del testo licenziato dal Senato?»

Le rispondo subito che non sarebbe stato possibile.

Noi abbiamo assunto l'onere nel novembre '87 di presentare il testo di riforma della scuola elementare, approvato in sede referente dalla Commissione istruzione nella precedente legislatura. Abbiamo quindi svolto la prima lettura del provvedimento raggiungendo soluzioni abbastanza equilibrate e largamente condivise non solo all'interno della Camera ma anche dal Parlamento. Poi il testo è stato esaminato dal Senato e sono sorte subito polemiche vivaci, soprattutto intorno ai nodi noti della legge.

Non solo, ma il Senato sotto la spinta e in qualche modo anche il ricatto del Tesoro, ha dovuto inserire delle modifiche che miravano al contenimento della spesa pubblica per ragioni a tutti note. Tra le altre correzioni, è stata apportata anche questa cui faceva riferimento lei, che fossero gli insegnanti di ruolo a sobbarcarsi all'onere di soddisfare le supplenze non superiore ai 5 giorni.

Quando noi abbiamo ricevuto il testo ci siamo trovati di fronte a due alternative: o correggere il testo per ricostituire almeno su questo punto il testo della Camera, ma con di fronte a noi una prospettiva molto pericolosa, quella cioè di un rinvio al Senato e di un pericolo molto concreto, che il testo poi non arrivasse nei tempi stabiliti all'approvazione finale, oppure approvare il testo così com'era e quindi recependo anche questo punto che si riferisce, appunto, alle supplenze brevi.

Noi abbiamo preferito non correre rischi e accettare anche questa correzione del Senato. Certo noi avremmo preferito che non ci fosse quest'onere ulteriore per gli insegnanti, evidentemente in quanto questo potrebbe effettivamente rallentare l'applicazione della legge stessa, ma tutto sommato abbiamo preferito scegliere questa strada, quella di acquisire la riforma degli ordinamenti, riservandoci per il futuro di verificare eventuali disfunzioni e di intervenire successivamente, anche come Parlamento, per apporvi qualche piccola modifica. Voglio anche ricordare che proprio dietro sollecitazioni dei sindacati, e in particolare del Sinascel, abbiamo predisposto un ordine del giorno che è stato recepito dal Ministro Mattarella, nel quale ordine del giorno si sollecita il Ministro a tener conto di questo problema e a utilizzare tutti i margini di discrezionalità che la legge offre per trovare delle soluzioni idonee ad una più concreta e positiva applicazione della legge stessa.

Sergio Mattarella, Ministro della Pubblica Istruzione

«Signor Ministro, è noto che lei è stato uno dei maggiori protagonisti di questa riforma. Noi abbiamo seguito e apprezzato i suoi interventi al Parlamento che hanno favorito il superamento delle difficoltà per l'approdo definitivo di questa legge di riforma della scuola elementare. Un impegno il suo costante, coerente anche rispetto alla linea da lei indicata alla Conferenza Nazionale sulla scuola che ha avuto il merito di porre il problema scuola all'attenzione del Paese. Ritene che l'approvazione della legge di riforma della scuola elementare apra oggi alla speranza che questo processo riformatore prosegua poi anche su tutto il sistema scolastico del nostro Paese?»

La riforma della scuola elementare ha avuto molti protagonisti, ma soprattutto ha avuto come tali gli operatori della scuola. Non a caso la riforma nasce come proposta di collaborazione e come sostegno forte per coloro che nella scuola lavorano, in particolar modo il corpo docente della scuola elementare. L'approvazione della riforma della scuola elementare riveste grande importanza per due profili.

Primo, specifico, perché è una buona riforma e consente di mantenere questa volta anticipando i tempi, la nostra scuola elementare certamente al massimo livello in ambito europeo.

E questa è la dimostrazione che è possibile fare riforme nel mondo della scuola, e dopo tanti anni si ridà non soltanto fiducia, ma si è aperta una stagione di riforme ulteriori.

La riforma della secondaria sta andando avanti a passi piuttosto veloci, vi sono altri settori e comparti che sono oggetto di interventi significativi e concreti. Tra questi la scuola materna, con il documento degli orientamenti, quindi la riforma ha avuto, al di là del suo contenuto, l'effetto di aprire, di dare una spinta a tutti gli altri interventi riformatori. E questo è un altro storico risultato della riforma.

Franco Marini, Segretario Generale Cisl

«La Cisl già da tempo ha assunto la formazione come passaggio obbligato per lo sviluppo del Paese. L'ultimo Congresso Confederale ha ribadito questa posizione, che significa in fondo più scuola, più formazione, più garanzia per il diritto allo studio. Oggi con la riforma della scuola elementare si è avviato questo processo di riforma. È disponibile la Cisl a sostenere anche nei prossimi anni, come ha fatto ultimamente, la continuità di questo processo, soprattutto con l'aiuto delle categorie dei lavoratori che rappresenta?»

Io noto con piacere che hai voluto richiamare quella parte della relazione dell'ultimo Congresso confederale dell'anno scorso, dove rispetto ai problemi di prospettiva dell'Italia, la formazione ha trovato la sua centralità, in una prospettiva di allargamento del mercato europeo e di una più stretta collaborazione del nostro sistema economico. Il futuro è lì.

L'Italia ha bisogno di una crescita più forte, non del 3% del prodotto interno lordo, ma forse del 4%, del 5% e il grande mercato europeo questo lo assicura.

Ma il grande mercato europeo non garantisce a tutti i partners, a tutti i Paesi che lo compongono, le stesse prospettive. Molte cose dipendono dalle decisioni interne dei singoli Paesi. Io mi chiedo: siamo in ritardo noi rispetto alla politica del fattore umano, che rispetto allo sviluppo dei prossimi 10 anni sarà il punto centrale? Siamo in ritardo o meno? È contraddittoria la situazione italiana, perché malgrado tutte le difficoltà, il sistema pubblico italiano ha ancora dei valori di preparazione generale profondi e forse più elevati di molti altri Paesi europei.

Lo sforzo da fare, e con queste riforme, qualcuna delle quali già sta camminando, come quella che richiamavi della scuola primaria, dobbiamo porre con grande forza il problema della qualità, della qualità dell'istruzione e della formazione.

Non tutto al pubblico? Probabilmente sì, ma il pubblico per me deve restare il motore fondamentale, il punto forte della politica formativa del nostro Paese e quindi un grande sforzo bisogna fare per la scuola pubblica, per migliorare la sua qualità. È un invito che faccio anche agli operatori della scuola.

Se penso all'ultimo contratto e alle polemiche che ci sono state, io debbo dire che sul piano dell'impegno del docente e delle sue disponibilità, i risultati di qualità sono stati ottenuti. E quindi anche il miglioramento della condizione economica. Se è centrale la politica del fattore umano, il Paese deve avere attenzione anche ai docenti. Ma i docenti devono essere disponibili a questo grande sforzo di qualità.

Cosa cambiare ancora? Io credo quei punti fondamentali di riforma sui quali siamo impegnati, sono impegnate le nostre categorie della scuola, ma in prima persona la Centrale confederale, e mi riferisco all'autonomia del sistema scolastico, alla legge quadro sul diritto allo studio, al rilancio e rafforzamento della scuola materna, alla riforma della scuola secondaria superiore per la quale c'è un ritardo politico ormai inaccettabile. Questi sono i punti che secondo me legano la difesa e il rafforzamento del sistema pubblico al miglioramento della sua qualità. Io vedo assieme un'azione confederale che punti alla qualità e che stimoli il Parlamento e le forze politiche italiane a procedere sulla via della riforma.

Ci impegneremo; in questo nostro sistema forte e allo stesso tempo così squilibrato, di impegni ne abbiamo molti. Sarebbe facile in questa occasione per me dire che la priorità delle priorità è questa. Basta essere di media intelligenza per capire che la politica del fattore umano è centrale. Voglio dire soltanto, richiamandomi anche a momenti alti di mobilitazione confederale, come nel '72 per i decreti delegati per la scuola, che io non voglio selezionare in assoluto un obiettivo.

Risottolineo che il nostro impegno prioritario è per le riforme ricercando certamente il riequilibrio territoriale del nostro Paese. Il problema meridionale è un grande problema che sentiremo di più entrando in Europa; il miglioramento generale della macchina dello Stato e quindi dei servizi pubblici in Italia, è indispensabile come pure una politica del fattore umano e della scuola che siano all'altezza delle ambizioni del nostro Paese e all'altezza delle prospettive e delle possibilità che l'integrazione europea ci aprirà.

La Cisl si impegnerà in questa direzione!