

12 febbraio 1985

La scuola di base si rinnova

DPR 104, i nuovi programmi per la scuola elementare

Il processo di rinnovamento culturale, pedagogico, metodologico e didattico e di conseguente riorganizzazione ordinamentale della scuola elementare, con decisi tratti di discontinuità rispetto all'impianto gentiliano, efficacemente avviato dai programmi del 1955 ("Ermini", emanati con d.P.R. n. 503/55), subì una più decisa e consistente accelerazione con l' "Approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria" disposta con il d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104, promulgato dal Presidente della Repubblica Sandro Pertini, su proposta della ministra della Pubblica Istruzione Franca Falcucci.



Poiché nel preambolo del provvedimento, oltre ai consueti e rituali "Visti..." venne responsabilmente espressa la considerazione "...che i nuovi programmi per la loro piena attuazione richiedono un graduale processo preparatorio sia per l'adeguamento dell'organizzazione scolastica sia per il necessario aggiornamento del personale ispettivo, direttivo e docente sui loro contenuti...", la loro entrata in vigore venne stabilita "...nelle classi prime dell'anno scolastico 1987-88 e, progressivamente, nelle classi successive nei quattro anni scolastici seguenti;" (articolo unico, comma 2).

L'approdo legislativo di questa norma – **di cui oggi ricorre il ventinovesimo compleanno** – che sanciva la "sostituzione" dei programmi didattici del 1955 con quelli "...annessi al presente decreto e visti dal ministro proponente...", fu preceduto da una lunga gestazione, durata circa quattro anni, resa necessaria dalla diffusa consapevolezza dell'importanza sotto i profili politico-istituzionali, socio-culturali, e tecnico-professionali dell'operazione messa in cantiere con l'obiettivo di dare alla scuola elementare un impianto pedagogico e un assetto ordinamentale maggiormente coerenti sia con l'evoluzione del contesto culturale, sociale, politico ed economico del nostro Paese, sia in riferimento agli esiti più aggiornati e accreditati della ricerca psico-pedagogica e del correlato dibattito circa le inevitabili implicazioni operative sul terreno delle opzioni metodologiche e dell'organizzazione didattica.

Il primo atto di questo percorso fu la costituzione di una Commissione ministeriale (D.M. 14/5/1981, a firma del ministro Guido Bodrato), incaricata di procedere "...alla elaborazione in via preliminare delle linee fondamentali e generali dei programmi di insegnamento nella scuola elementare."

Tale decreto disponeva che gli "schemi" dei programmi specifici riguardanti le varie "aree educative" sarebbero stati predisposti sulla base delle predette linee programmatiche da "appositi gruppi, formati nell'ambito della stessa Commissione opportunamente integrata da altri docenti universitari ed operatori scolastici della scuola primaria".

A presiedere la Commissione, inizialmente formata da 20 membri, venne chiamato il senatore Giacomo Mazzoli, sostituito da lì a pochi mesi dal senatore Giuseppe Fassino, sotto-segretario al Ministero della Pubblica Istruzione, che ne rimase alla guida fino alla conclusione dei lavori, sia nella composizione ristretta (20) che in quella allargata (60).

Ma il vero animatore e coordinatore dei lavori fu il prof. Mauro Laeng che nella sua veste di vice-presidente seppe realizzare al più alto livello culturale e professionale le necessarie “mediazioni” tra le molteplici (e talvolta contrapposte) posizioni, ispirazioni e ideologie rappresentate nella Commissione da esponenti autorevoli e riconosciuti. Parliamo di Dario Antiseri, Raffaele Laporta, Roberto Maragliano, Ferdinando Montuschi, Michele Pellerey, Clotilde Piperno Pontecorvo, Cesare Scurati, Gioacchino Petracchi, Ennio Drachicchio, Alberto Alberti, Matilde Parenti, Paolo Calidoni, ai quali successivamente si aggiunsero Giacomo Cives, Franco Frabboni, Amelia Vetere Amatucci, Nando Filograsso, Caterina Gioberti, Guido Petter, Mario Riboldi, e tanti altri altrettanto autorevoli esponenti del mondo accademico, ispettori, direttori didattici, insegnanti (nei confronti dei quali mi scuso per averne omesso la citazione) che resero la Commissione effettivamente rappresentativa delle migliori risorse culturali e professionali di cui disponevano la scuola, l’amministrazione e l’università.

La prima fase dei lavori svolti dalla Commissione “ristretta” si concluse il 20 marzo 1982, con la predisposizione di una relazione finale, successivamente indicata come “**Relazione di medio termine**” nella quale, attraverso 12 distinti paragrafi monografici, si dava conto delle modalità di assolvimento del mandato ricevuto in riferimento all’elaborazione delle tematiche fondamentali e generali delle quali si sarebbe dovuto tener conto (come effettivamente avvenne) nella seconda fase dei lavori per la definizione dei problemi relativi ai processi cognitivi e alle aree di conoscenza e di abilità.

Queste le intestazioni di ciascuno dei suddetti paragrafi:

- 1) I lavori della Commissione
- 2) Analisi dei Programmi del ‘55
- 3) Le innovazioni successive al 1955
- 4) Riferimenti normativi e caratteristiche dei programmi
- 5) Prescrittività dei programmi e programmazione
- 6) Continuità della scuola di base e problema dell’anticipo dell’obbligo
- 7) Scuola ed extrascuola
- 8) Uguaglianza e diversità
- 9) Il tempo scolastico
- 10) L’alfabetizzazione culturale
- 11) Libri e biblioteche scolastiche
- 12) La formazione iniziale e continua degli insegnanti.

I contenuti di ciascuno dei suddetti paragrafi hanno rappresentato pagine importanti della nostra riflessione culturale e pedagogica del tempo e mantengono tuttora, pur nella loro essenzialità elaborativa, lucidità di analisi e coerenza propositiva.

La relazione si concluse con la raccomandazione all’on.le ministro che fosse resa “*di pubblica ragione*” e potesse “*...costituire la base di un ampio dibattito nelle sedi politiche, culturali e tecnico-professionali opportune, in vista dell’assunzione di quegli impegni non solo **amministrativi** ma anche **legislativi** che il riordinamento della scuola di base esige.*”

Va dato atto sia al ministro Guido Bodrato che a Franca Falcucci, che gli succedette alla guida del Ministero della P.I., di essersi fatti responsabilmente carico della raccomandazione, sicuramente favoriti dal clima di interesse e di partecipazione che in quegli anni animava il mondo della scuola e della più vasta comunità civica e sociale e, diciamo pure senza rischio di esagerazione, dell’intera comunità nazionale, che riconosceva alla scuola il merito di aver fatto dell’istruzione e della formazione delle nuove generazioni una leva formidabile di sviluppo culturale, sociale ed economico del Paese.

La conclusione era del tutto coerente con uno dei fondamentali passaggi di esordio; la Commissione, infatti, si era riservata di “...segnalare al ministro, oltre alla proposta di eventuali disposizioni per via amministrativa, anche le eventuali istanze da soddisfare in sede propriamente politico-legislativa, che dovessero innovare aspetti strutturali e organizzativi”.

In effetti, come avremo modo più avanti di evidenziare, la complessa procedura di revisione programmatica trovò la sua naturale e obbligata conclusione nella Legge di riordino della scuola elementare n. 148/90, che prese le mosse dalla presentazione da parte della ministra Falcucci del relativo disegno di legge (anch'esso sottoposto ad un tormentato iter parlamentare) all'indomani della pubblicazione dei nuovi Programmi.

Lo strettissimo rapporto di interdipendenza tra nuovi programmi (d.P.R. 104/85) e nuovo ordinamento (Legge 148/90) è testimoniato dai contenuti della Lettera di trasmissione (di cui diremo più avanti), inviata dal presidente Fassino alla ministra della P.I., sen. Franca Falcucci del testo di quella che venne correttamente indicata come “**Proposta**” di Programmi per la scuola elementare elaborata dalla Commissione ministeriale, contenente una declaratoria puntuale e dettagliata di tutte le condizioni che ne avrebbero consentito l'attuazione o, come si sarebbe detto da allora in poi: la “**fattibilità**”.

Fu in quella sede che venne riproposta, tra l'altro, con molta fermezza la questione - già evocata nella legge-delega n. 477/1973 e nel Decreto delegato n. 417/1974 (concernente lo stato giuridico del personale della scuola di ogni ordine e grado) della formazione universitaria completa di tutto il personale della scuola materna ed elementare.

L'integrazione dell'originaria Commissione ministeriale avvenne nell'autunno del 1982 e dopo poco più di un anno di intenso e appassionato lavoro, non esente da momenti di vivace (per non dire aspro, specie in alcuni momenti) confronto, venne varato il testo della ricordata “**Proposta**” dei nuovi programmi, trasmesso (come detto) alla ministra Falcucci con una lettera di accompagnamento che, ribadendo e ampliando le riflessioni, i suggerimenti e le richieste contenute nella **Relazione di medio termine**, indicava l'adozione delle misure, sia di natura amministrativa che legislativa, necessarie ad evitare il rischio “...di uno scompensamento fra il processo di rinnovamento avviato dai Programmi in senso pedagogico e le condizioni indispensabili per una loro efficace realizzazione...”.

Siamo al novembre del 1983; alla proposta licenziata dalla Commissione venne dato ampio risalto dal mondo dell'editoria scolastica e dagli strumenti di comunicazione delle organizzazioni sindacali e delle associazioni professionali, attraverso la pubblicazione e il commento di quelli che venivano generalmente e impropriamente indicati come “**Programmi Fassino**”.

Su di essa venne naturalmente acquisito il prescritto parere – obbligatorio ma non vincolante – del CNPI, reso a maggioranza (40 favorevoli, 16 contrari e 3 astenuti) nella seduta plenaria del 24 settembre 1984. Unitamente al parere, il CNPI approvò un **documento** sulle “*Condizioni di applicabilità dei Nuovi programmi per la scuola elementare*” (che irruppe nel dibattito mediatico come “*Epistula magna*” che suscitò maggiori attenzione e interesse dello stesso controverso parere) sui cui contenuti, grazie anche all'accorta e autorevole conduzione dei lavori dell'aula da parte dell'allora vicepresidente Giuseppe Mandorli, si ricompose l'unità del massimo organo collegiale della scuola.

Il testo ufficiale e definitivo, allegato al d.P.R. 104, venne varato solo 15 mesi dopo (febbraio 1985, appunto) e scontò la puntigliosa revisione voluta dalla ministra Falcucci che i tecnici di viale Trastevere tentarono di giustificare come interventi di natura formale ma che in effetti ebbero spessore “politico”, rispetto ad alcune mediazioni faticosamente realizzate all'interno della Commissione, evidentemente non condivise dalla ministra Falcucci.

L'esito di questa "revisione" riguardò una diversa impostazione della **premessa**, circa l'individuazione dei caratteri e fini della scuola elementare nonché, a parte una limatura di quasi tutte le 9 materie, la riscrittura dei programmi di **storia** (questione destinata sistematicamente a riproporsi, come si ricorderà, in tutti i successivi tentativi di nuovi programmi: da Berlinguer a Moratti, da Fioroni a Gelmini, nell'altalenante prevalenza tra "linearità" e "ciclicità") e di **Educazione motoria**, nonché la restituzione alla **Religione** del rango di **materia di studio** laddove la Commissione, non senza un travagliato dibattito interno, aveva optato per proporre l'insegnamento come "*Conoscenza dei fatti religiosi*".

A tal proposito, per la Commissione: "*...La scuola pubblica, nell'accogliere tutti i contenuti di esperienza, affettivi, morali e ambientali di cui l'alunno è portatore, deve favorire, **anche attraverso la conoscenza dei fatti e fenomeni religiosi**, lo svolgersi e l'esprimersi della sua personalità e contribuire alla formazione di un costume di reciproca comprensione e di rispetto tra soggetti, pur di differenti posizioni in materia di religione, siano essi credenti o non credenti...*".

Per l'amministrazione: "*La scuola riconosce il valore della realtà religiosa come un dato **storicamente, culturalmente e moralmente incarnato nella realtà sociale in cui il fanciullo vive***.

*Partendo, perciò, dall'esperienza comunque acquisita dall'alunno e anche al fine di consentirgli un rapporto consapevole e completo con l'ambiente, è compito della scuola promuovere, **nel quadro degli obiettivi educativi e didattici indicati dai programmi**:*

- a) *la conoscenza degli elementi essenziali per la graduale riflessione sulla realtà religiosa nella sua espressione storica, culturale, sociale;*
- b) *omissis...*
- c) *omissis...*

Oggetto di evidente discontinuità tra le proposte della Commissione e le scelte finali dell'amministrazione riguardò anche la prospettiva di costruzione della **scuola di base** "unitaria e continua".

Secondo la Commissione: "*...La scuola elementare deve pertanto realizzare la più efficace saldatura tra i momenti precedenti e seguenti del sistema formativo, nell'auspicata prospettiva della **continuità istituzionale, pedagogica, curricolare***".

Invece, secondo il testo definitivo: "*La scuola elementare contribuisce, in ragione delle sue specifiche finalità educative e didattiche, **anche mediante momenti di raccordo pedagogico, curricolare ed organizzativo con la scuola materna e la scuola media**, a promuovere la continuità del processo educativo, condizione questa essenziale per assicurare agli alunni il positivo conseguimento delle finalità dell'istruzione obbligatoria*".

L'ulteriore dilazione all'anno scolastico 1987/88 dell'avvio dei nuovi programmi e la gradualità annuale della loro applicazione alle classi successive alla prima, creò le condizioni temporali per l'operosa ed efficace messa in campo di un massiccio e capillare piano nazionale di aggiornamento del personale (per i docenti vennero previste e realizzate 200 ore pro-capite) che mobilitò l'amministrazione centrale e periferica e affidò un ruolo di elevata competenza organizzativa, scientifica e professionale agli IRRSAE che seppero, a loro volta, avvalersi dei più autorevoli e qualificati esponenti del pensiero e della ricerca pedagogici.

In questa operazione, senza voler disconoscere o sottovalutare gli altri, si segnalò l'IRRSAE Veneto sia per il modello organizzativo che per l'efficacia delle iniziative.



Mentre la scuola elementare prendeva sempre più consapevolezza del valore dei nuovi programmi e ne reclamava la corretta attuazione pur in assenza delle necessarie ed auspicate “**condizioni di fattibilità**” che potevano essere assicurate solo da un’esplicita legittimazione legislativa, l’amministrazione, anche in accoglimento delle pressanti sollecitazioni dei sindacati e delle associazioni professionali, promosse una sperimentazione nazionale triennale che consentì alle numerosissime scuole che ne deliberarono l’adesione, di adottare scelte organizzative (prolungamento del tempo-scuola a 30/32 ore settimanali distribuite su 5 giorni, superamento della singola classe affidata ad un unico insegnante con un assetto modulare che impegnava una pluralità di docenti su 2/3 classi, ciascuno dei quali assumeva la responsabilità di un’area di insegnamento (che la legge indicherà come “**ambiti disciplinari**”), destinazione di una quota (2 h.) dell’orario obbligatorio di servizio (24 h.) per l’attività di programmazione/verifica) che anticipavano di fatto i contenuti del disegno di legge, originariamente presentato dalla senatrice Franca Falcucci, al quale nel corso della discussione parlamentare erano state apportate notevoli modificazioni, a seguito degli interventi emendativi e aggiuntivi dell’on. Beniamino Brocca, relatore del provvedimento e dell’on. Francesco Casati, presidente della VII Commissione istruzione della Camera.

Come detto, fu solo all’esito di questo grandioso movimento di coinvolgimento e partecipazione, caratterizzato dallo stato di mobilitazione della categoria (che vide le insegnanti della scuola “materna” costantemente a fianco di quelli della scuola elementare), alimentato soprattutto dal Sinascel Cisl, organizzazione sindacale più immediatamente coinvolta perché maggiormente rappresentativa del settore scolastico interessato alla riforma, sfociato in due manifestazioni nazionali cui aderirono anche la Cgil Scuola e la Uil Scuola (28 gennaio e 13 dicembre 1989) che consentì al Parlamento di superare le ataviche resistenze delle forze nostalgicamente titubanti e conservatrici presenti in Parlamento e varare la **Legge 5 giugno 1990 n. 148 “Riforma dell’ordinamento della scuola elementare.”**

Ciò avvenne dopo lo scioglimento anticipato delle camere che pose fine alla IX Legislatura e a seguito della ripresentazione nella X Legislatura da parte dell’on. Francesco Casati del testo “Brocca” che, nonostante le complicazioni del dibattito parlamentare non solo per ragioni ideologiche (qualcuno parlò di “Riforma di Erode” alludendo all’abbandono del maestro unico, all’introduzione dei moduli organizzativi – 3 docenti su 2 classi, o 3 su 4 - e alla pluralità dei docenti, che avrebbero sacrificato le ragioni degli alunni all’incremento degli organici voluti dai sindacati) ma anche per le catastrofiche e inattendibili previsioni di impatto sulla spesa pubblica.

L’iter di approvazione richiese tre “letture” (Senato/Camera/Senato, rischiando più volte di arenarsi) 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.

In quegli anni la nostra organizzazione svolse un ruolo di assoluto protagonismo riconosciutoci dal mondo politico, dall’amministrazione, dalle altre organizzazioni sindacali, dall’associazionismo professionale ma soprattutto – e ne siamo orgogliosi – dalla stragrande maggioranza del personale docente della scuola materna ed elementare, che risultò trainante rispetto alla rimozione delle iniziali resistenze e perplessità che pur albergavano nella scuola.

Fu una pagina esaltante della nostra storia che riteniamo un sedimento prezioso della nostra identità.

In questa occasione, in ossequio alla natura prevalentemente tecnico-giuridica della presente rubrica, ci siamo limitati ad una mera ricostruzione di un evento normativo al quale abbiamo voluto augurare il “Buon Compleanno”, omettendo però di dar conto della ricchezza di elaborazione culturale, pedagogica e professionale che, per gli evidenti risvolti sul versante della tutela e della rappresentanza dei nostri Iscritti e dell’intera categoria, che ci appartiene in quanto sindacato, ci ha visti impegnati in tutte le fasi del lungo cammino dai nuovi programmi al nuovo ordinamento.

Questo percorso, pur a prescindere dagli esiti, che consideriamo senza dubbio positivi, ha rappresentato un paradigma operativo che dovrebbe connotare qualsiasi intenzionalità riformatrice.

Purtroppo, in seguito, non è stato così.

Quando, stravolgendo questo schema, si è inteso far precedere l’assetto ordinamentale rispetto alle ragioni pedagogiche che ne avrebbero legittimato l’adozione e, soprattutto, senza un preventivo coinvolgimento di coloro che ne sarebbero stati i destinatari, si è prodotto un inesorabile *vulnus*, un pericoloso distacco, tra scuola “reale” e scuola “legale” di cui oggi ancora portiamo le stigmate.

Per questo non escludiamo di poter dare in seguito maggiore e più ampio risalto al nostro impegno di quegli anni, considerata l’imminente ricorrenza – l’anno prossimo – del venticinquennale dall’approvazione della legge 148: “*nozze d’argento*” che potremmo festeggiare raccogliendo e rivisitando l’abbondante materiale di cui disponiamo. Tante elaborazioni, documentazione di iniziative, contributi critici e propositivi che abbiamo sviluppato a tutti i livelli e in tutte le occasioni di confronto con i nostri interlocutori politici e istituzionali, a sostegno delle nostre scelte rivendicative e contrattuali per il riconoscimento e la valorizzazione professionale del personale che rappresentiamo. Potrebbe essere davvero un appuntamento interessante...

Roma, 12 febbraio 2014

Mario Guglietti