

Legislazione scolastica

La Riforma Gelmini

*disamina della normativa di riferimento
nel Primo e Secondo Ciclo di Istruzione*

Prefazione *Prof. Giovanni Bianco*

Vincenzo N. SCALCIONE

Maria LORUSSO


BMG
EDITRICE

“La scuola è la via che apre la vita della ragione”, ci insegna Bruner; nel tempo presente si è avvertita la necessità di procedere ad una rigorosa riforma della Scuola, sviluppando una normativa che risponda sia ai criteri d'identità del territorio sia alle esigenze formative ed educative della collettività. Il testo seguente viene presentato con l'intento di riuscire a comprendere appieno i mutamenti intervenuti in ambito scolastico, proponendo la disamina degli atti normativi, entrati in vigore durante la permanenza in carica del ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca On.le Mariastella Gelmini, e che hanno definito, nel loro complesso, l'attuale Riforma: uno strumento che si propone anche ai non addetti ai lavori, perchè la Scuola rappresenta il futuro di tutti.

Euro 11,00

ISBN: 978-88-96752-03-6

Legislazione scolastica

La Riforma Gelmini

*disamina della normativa di riferimento
nel Primo e Secondo Ciclo di Istruzione*



Vincenzo N. SCALCIONE

La Riforma Gelmini nel Primo Ciclo di Istruzione

Capitolo primo

Gli atti normativi, entrati in vigore durante la permanenza in carica del ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca On. le Mariastella Gelmini, vanno a definire, nel loro complesso, l'attuale Riforma, entrata in vigore il 1° settembre 2009 per la scuola primaria e secondaria di primo grado.

Le azioni di intervento che hanno interessato il comparto istruzione, relativamente al Primo ciclo, sono state attuate sostanzialmente attraverso le novità introdotte dalla legge 133/2008 (decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) e dalla legge 169/2008 (decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università).

Si è trattato di provvedimenti con cui il Legislatore ha inteso razionalizzare il comparto istruzione (articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ed, al contempo, proporre differenti modalità organizzative per esperire la funzione docente.

Fatte salve alcune perplessità in merito alla decretazione d'urgenza, quasi sempre priva di un approfondito dibattito parlamentare, adottata per disciplinare simili questioni, prima di procedere ad una più approfondita disamina degli aspetti normativi che hanno ridisegnato l'organizzazione didattica dell'insegnamento nella scuola primaria, va ricordato che l'emanazione di tali provvedimenti è avvenuta nella cornice della Legge n. 53 e del D. Lgs. N. 59 del 2003, prodotti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca a guida di Letizia Moratti; la successiva "sospensione" di alcuni dei tratti mag-

giormente caratterizzante la Riforma Moratti per il primo ciclo di istruzione è difatti da attribuire non già alla loro abrogazione, ma, invece, alla cosiddetto “lavoro di cacciavite” con il quale il Ministro della pubblica Istruzione Giuseppe Fioroni volle procedere, disattivando, con appositi provvedimenti, soltanto alcune parti del suddetto dispositivo di legge, e, per quanto attiene all’interesse della nostra esposizione, l’attuazione del docente tutor.

L’approfondimento delle singole novità introdotte dai riferimenti normativi permetterà una più completa rappresentazione della portata dei dispositivi di legge; è possibile tuttavia, ai fine della comprensione generale della normativa in oggetto, evidenziare il particolare impatto dovuto alla introduzione della figura dell’insegnante prevalente nella scuola primaria (Art. 4. Legge 30 ottobre 2008, n. 169 Insegnante unico nella scuola primaria), comunemente indicato come “maestro unico”. Dall’anno scolastico 2009/2010, le prime classi della scuola primaria sono state affidate ad un unico insegnante, la cui figura ha quindi sostituito quella del precedente team di insegnanti, che operavano, all’interno della stessa classe, nei diversi ambiti disciplinari. È utile sottolineare come la «riduzione dell’orario scolastico da ventisette ore a ventiquattro ore settimanali: questo è l’orario “normale” della scuola elementare.

Il taglio non ha portato alla scomparsa totale del tempo pieno e delle attività facoltative funzionanti in orario aggiuntivo, che però restano affidate alla discrezionalità delle varie scuole. Il decreto legge stabilisce, infatti, che il regolamento ministeriale che ha reso concreto il ritorno del maestro unico, tenga conto delle esigenze correlate alle domande delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola¹, mentre è stato preventivato che «il maestro unico fosse affiancato da docenti d’inglese e di religione, insegnanti di sostegno del tempo pieno o delle attività aggiuntive»². Va inoltre annotato come la figura del cosiddetto maestro unico risulti in qualche modo essere stata anticipato dal docente tutor, che nelle intenzioni del disposto n. 53/2003 (che, come sopra ricordato, non si è mai proceduto ad abrogare) doveva fungere da coordinatore didattico dei docenti, sino a divenire, nei primi tre anni della scuola primaria, il docente prevalente. Per quanto attiene alla nuova normativa in esame, il punto di partenza per il superamento della contitolarità dei docenti sulla medesima

1) Cfr. AA.VV. *Come cambia la scuola*, Approfondimenti Il Sole 24 ORE, novembre 2008, Gruppo 24 ORE, pag. 25.

2) Cfr. AA. VV. *Come cambia la scuola*, ibidem, pag. 25.

classe (modalità organizzativa attuata in precedenza) è rappresentato dall'art. 64. della legge 133/2008, inserito all'interno del Capo II Contenimento della spesa per il pubblico impiego, in maniera consequenziale con quanto sottolineato già nella Premessa allo Schema di piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per l'istruzione (a fronte di una spesa per allievo superiore alla media OCSE, di un rapporto insegnanti-studenti decisamente più alto rispetto alla media europea, dove risultano 9,2 insegnanti per cento studenti che raggiunge l'11,5 se si tiene conto degli insegnanti di sostegno, degli insegnanti che svolgono attività diverse dall'insegnamento e dagli insegnanti soprannumerari ecc.), si riscontrano consistenti divari tra gli esiti scolastici degli studenti italiani e quelli degli altri paesi OCSE e ritardi significativi nei livelli di conoscenza e di competenza relativi agli apprendimenti di base ed in particolare della matematica e della comprensione linguistica).

Parallelamente a ragioni dettate dalla volontà di conseguire una più razionale "governance" della scuola pubblica, la reintroduzione della figura dell'insegnante unico viene supportata da considerazioni pedagogiche che, annotando la complessità del tempo presente, in cui la Scuola è chiamata ad intervenire, propongono il maestro unico come anello di congiunzione di saperi disgregati, da insegnare avendo particolare riguardo per la acquisizione dei saperi di base: "Nell'arco di vita intercorrente dai sei ai dieci anni si avverte il bisogno di una figura di riferimento con cui l'alunno possa avere un rapporto continuo e diretto"³ si legge nel suddetto Schema di piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il modello didattico proposto muove dalla convinzione che questo risulti "più funzionale *all'innalzamento* degli obiettivi di apprendimento, con particolare riguardo all'acquisizione dei saperi di base", in quanto "favorisce l'unitarietà dell'insegnamento soprattutto nelle classi iniziali, rappresenta un elemento di rinforzo del rapporto educativo tra docente e alunno, semplifica e valorizza la relazione fra scuola e famiglia".

Il provvedimento sembra quindi prendere le mosse da una necessità di individuare un nucleo essenziale di saperi, da affidare ad una figura di riferimento, fra il personale docente impiegato nella classe. D'altro canto una simile impostazione didattica non hanno mancato di suscitare riserve; «negli ambienti scolastici della scuola primaria, si

3) Schema di piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, pg. 7.

evinces la preoccupazione legata alla possibilità che il maestro unico possa essere in grado, ricevuta un'adeguata formazione, di affrontare e risolvere da solo nella complessità odierna della relazione educativa le varie situazioni di disagio che potrebbero presentarsi nella classe, e che, se affrontate nella manifestazione iniziale, potrebbe prevenire l'acutizzarsi del disagio, come ad esempio il diritto all'istruzione per i bambini e adolescenti con disabilità che nell'anno scolastico 2007/2008 erano 161.686»⁴.

4) Lettera redatta dalle associazioni del CRC, rivolta al Ministro Gelmini, 28 Ottobre 2008.

Curricula e Piani di studio

Scuola Primaria

Nell'ambito delle azioni di razionalizzazione, ai sensi del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, si è proceduto alla attivazioni di classi affidate ad un unico docente, funzionanti per un orario di 24 ore settimanali; all'art.4 viene tuttavia specificato che "nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola". Successivamente nello Schema di piano programmatico si specificano le opzioni organizzative preventivate per l'articolazione del tempo scuola: la prima (27 ore), corrispondente all'orario di insegnamento di cui al decreto legislativo 59/2004, con esclusione delle attività opzionali facoltative; la seconda (30 ore) comprensiva dell'orario opzionale facoltativo e con l'introduzione del maestro prevalente⁵; al contempo si ribadisce che tale articolazione dell'orario dovrà effettuarsi *nei limiti dell'organico assegnato, integrabile con le risorse*. In considerazione di quanto previsto dal d.l. 59/2004, è consentito procedere alla *estensione delle ore di lezione pari ad un massimo di 10 ore settimanali, comprensive della mensa*.

Di rilievo, per quanto attiene alle novità introdotte nella Scuola primaria, risultano: il prolungamento dei tempi di utilizzazione dei libri di testo adottati; la reintroduzione della valutazione con voto numerico del rendimento scolastico degli studenti; la prescrizione dell'uso del voto espresso in decimali ed affiancato da un giudizio; previsione della bocciatura, ma «solo in casi eccezionali e comprovati da specifica motivazione, con decisione assunta all'unanimità dai docenti» (articolo 3 l. 169 2008); l'art. 5 bis è relativo alle graduatorie, il 6 attribuisce valore abilitante ai fini dell'insegnamento alla laurea in scienze della formazione primaria. In merito agli aspetti disciplinari specifici riferimenti sono contenuti nel Decreto-Legge 1 settembre

5) Schema di piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca pag. 7.

2008, n. 137, negli artt. 2-3, dove si legge che a partire “dall’ anno scolastico 2008/2009, nella scuola primaria la valutazione periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni e la certificazione delle competenze da essi acquisite sono effettuati mediante l’attribuzione di voti espressi in decimi e illustrate con giudizio analitico sul livello globale di maturazione raggiunto dall’alunno”. Accanto ad elementi che pur hanno modificato il modo di considerare il contesto scuola (l’art. 5 stabilisce il periodo di adozione dei libri di testo, che deve essere non inferiore a 5 anni per la primaria e a 6 anni per la secondaria di primo e secondo grado), poiché spesso sono andati ad intervenire su pratiche abusate, gli aspetti normativi suddetti sembrano aver dato un riscontro alle esigenze delle istituzioni scolastiche di poter disporre di elementi di ordine ed anche rigore, al fine di meglio concorrere alla “formazione spirituale e morale” dei giovani, secondo quanto previsto dal dettato costituzionale. E’ appena il caso di considerare la difficoltà di intervento che caratterizza l’azione del legislatore nel comparto scuola, sempre passibile di critiche relative ad una chiave interpretativa ideologica del suo intervento - si ricordi come la coscienza democratica che ha attraversato la scuola dal secondo dopoguerra ne abbia prodotto, al contempo, una dura critica dei meccanismi di selezione al suo interno, a tal proposito ricordava Althusser come «la cultura scolastica è sempre ideologica, come ideologica è l’organizzazione della vita scolastica»⁶.

Ancora per quanto attiene alla valutazione di rilievo appare evidenziare come il D.P.R. 122/2009, il nuovo Regolamento sulla valutazione a firma Gelmini già all’art. 1 manifestasse la volontà di far esplicito riferimento ad una cultura presente nella tradizione della scuola pubblica italiana. Vi si afferma difatti che la valutazione ha per oggetto il processo di apprendimento, il comportamento e il rendimento scolastico complessivo degli alunni.

La valutazione concorre, con la sua finalità anche formativa e attraverso l’individuazione delle potenzialità e delle carenze di ciascun alunno, ai processi di autovalutazione degli alunni medesimi, al miglioramento dei livelli di conoscenza e al successo formativo. Le verifiche intermedie e le valutazioni periodiche e finali sui rendimento scolastico devono essere coerenti con gli obiettivi di apprendimento previsti dal piano dell’offerta formativa.

Il collegio dei docenti definisce modalità e criteri per assicurare omogeneità, equità e trasparenza della valutazione, nel rispetto del prin-

6) *La Transformation de la philosophie: conférence de Grenade* (1976).

cipio della libertà di insegnamento: criteri e modalità che sono parte integrante del Piano dell'offerta formativa.

In questa cornice l'art. 3, Valutazione sul rendimento scolastico degli studenti, del suddetto regolamento ha anche introdotto nella scuola primaria, a partire dall'anno scolastico 2008/2009, la valutazione periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni e la certificazione delle competenze da essi acquisite attraverso l'attribuzione di voti espressi in decimi, in verità provvedendo anche a recuperare un giudizio analitico, in merito al livello globale di maturazione raggiunto dall'alunno. Si tratta, anche nel caso della valutazione numerica, di un aspetto presente sin dall'origine della scuola italiana: è difatti addirittura al Ministro Giovanni Gentile che si deve la prescrizione del voto, nei Regi Decreti agli inizi degli anni Venti (R.D. n.653/1925, art. 79).

Pur non volendo esercitarsi in questa sede nella dimostrazione di una continuità non maggiore rispetto a quello reale, poiché ben identificabile si presenta la connotazione dell'«impostazione Gentile che privilegiava una visione storicistica e di stampo nettamente umanistico a sfavore delle discipline scientifiche»⁷, non si può tuttavia fare a meno di annotare che elementi percepiti come innovativi siano in realtà da lungo tempo presenti all'interno delle proposte di riforma espresse sino ad oggi nella comparto scuola. Rimandi specifici merita infine la prova nazionale predisposta dall'INVALSI, il cui svolgimento è divenuto obbligatorio anche nella scuola primaria, prevedendo la seguente articolazione:

classe II Primaria: prova Invalsi preliminare di lettura (prova scritta a tempo della durata di pochi minuti per testare la capacità di lettura e comprensione raggiunta da ciascun allievo) e prova Invalsi di Italiano;

classe V Primaria: prova Invalsi di Italiano.

classe II Primaria: prova Invalsi di Matematica;

classe V Primaria: prova Invalsi di Matematica e questionario studente.

Utile ai fini di una comprensione della ratio del provvedimento è l'indicazione dell'art. 2, Valutazione del comportamento degli studenti, laddove si specifica che, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, la valutazione del comportamento (dell'alunno) è effettuata mediante l'attribuzione di un voto numerico espresso in decimi. Si tratta del ritorno di quello un tempo definito "voto in condotta", anche qui richiamato in nome di un ritorno del rigore nella valutazione.

7) E. Bosna, *Ordinamento della scuola italiana*, 2 edizione, Adriatica, Bari, 1976, pag. 116.

L'insegnamento della Lingua inglese nella Scuola primaria

L'istituzione dell'insegnamento specializzato con competenze specifiche delle lingue straniere (4 tra le più usate), con una preparazione approfondita e prevedendo viaggi d'istruzione all'estero, avviene con la legge di riforma n.148 del 199 art.10, successivamente D.M.1991. Per quanto attiene alla nostra trattazione, e specificatamente alla normativa prodotta al riguardo durante la presenza al dicastero istruzione del Ministro Gelmini, riferimenti all'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria si rinvencono nella rimodulazione del tempo scuola. Secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, anche l'insegnamento della lingua inglese, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, a cominciare dalle classi prime, è divenuta disciplina organica alle attività di insegnamento del maestro unico. Tuttavia, nel caso in cui "il docente non sia in possesso degli specifici titoli previsti per l'insegnamento della lingua inglese (...), tali insegnamenti sono svolti da altri docenti che ne abbiano i titoli o i requisiti". Ad oggi, al fine di dotare ciascun insegnante delle competenze specifiche finalizzate all'insegnamento della lingua inglese, si sta procedendo alla attivazione di specifici corsi per l'apprendimento della lingua inglese, predisposti dall'ANSAS. Il Piano programmatico del settembre 2008 (lo "schema" attuativo dell'art.64 del DL n.112/2008, convertito in legge, n.133/2008) stabilisce difatti che "l'insegnamento della lingua inglese sia affidato ad un insegnante di classe opportunamente specializzato. Si dovrà prevedere pertanto un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150-200 ore attraverso l'utilizzo, come formatori, di docenti specializzati e di docenti di lingua della scuola secondaria di I grado."

In base a quanto previsto dalla legge 133, dopo una formazione estiva seguita dagli insegnanti non in possesso del titolo per la lingua, spesso attuata anche in modalità fad, si è proceduto alla collocazione dei suddetti insegnanti nelle classi prime e seconde della scuola primaria, a partire da settembre 2010. Successivi provvedimenti hanno portato ad impegnare molti insegnanti specialisti, precedentemente utilizzati esclusivamente nella lingua inglese su 7/8 classi, al rientro sulla classe per insegnare tutte le discipline o ambiti dalla matematica all'italiano e l'inglese.

L'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione nella Scuola primaria

Secondo quanto previsto dall'articolo 1, commi 1 e 2 legge n. 169/2008 si è provveduto, a partire dall'anno scolastico 2008/2009, ad attivare specifiche azioni educative volte all'inserimento dell'insegnamento denominato "Cittadinanza e Costituzione". Nelle intenzioni del Legislatore non si è trattato di riproporre la disciplina in passato denominata Educazione civica, né, al contempo, ritornare alla materia, transdisciplinare, prevista dal Ministro Moratti, ovvero l'"Educazione alla convivenza civile". Difatti, la disciplina denominata "*Cittadinanza e Costituzione, con specifica previsione di "iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale"*" si presenta come un provvedimento finalizzato alla acquisizione di conoscenza e competenze negli alunni in relazione alla Cittadinanza ed al testo costituzionale e sembra proporre modalità formative per l'attuazione dei generali principi affermati già nella legge 53/2003, dove «la Riforma (della scuola) - ivi proposta - sottolineava l'importanza che lo Stato garantisse a tutti i suoi cittadini l'istruzione e la formazione»⁸; si procede, anche secondo tale modalità, al recepimento della L. n. 53/2003, laddove negli obiettivi educativi delle istituzioni scolastiche era stato annoverato lo "sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale ed alla civiltà europea". Si tratta di una disposizione legislativa che va collocata all'interno di una più vasta analisi didattica, attualmente in corso, in relazione all'elaborato culturale delle civiltà occidentali. Nelle Indicazioni nazionali nella Scuola del primo ciclo, si tratti del D. Lgs n. 59/2004 come del D.M. 31/7/2007, il Legislatore non ha inteso sottrarsi dall'annotare la profonda novità rappresentata dalla società del nuovo secolo, così profondamente diversa da quella che ha costituito la cartina di tornasole, con il suo bagaglio valoriale, per le scorse generazioni. Gli elementi di fragilità dominano la nuova società da più parti definita liquida (Bauman), impedendo una prospettiva univoca di definizione degli interventi educativi, ma, nondimeno,

8) Cfr. *Raccomandazione per l'attuazione delle indicazioni nazionali per i Piani di studio personalizzati*, 9 ottobre 2002, in F. Frabboni, G. Carini, M. Spinosi (a cura di) *Come cambia la scuola primaria*, Tecnodid editrice, Napoli 2002, pp. 378-379.

si ripropone per intero l'importanza di conoscere la cultura di appartenenza. Il nuovo insegnamento viene così ancorato all'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale, nel monte ore complessivo di queste materie e sembra recepire l'invito esplicito del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano affinché *“la Carta costituzionale e le sue disposizioni vengano sistematicamente insegnate, studiate e analizzate nelle scuole italiane, per offrire ai giovani un quadro di riferimento indispensabile a costruire il loro futuro di cittadini consapevoli”*, espresso durante i lavori dell'UCIIM, nel maggio 2008.

Scuola dell'Infanzia

Nell'assestamento dei curricula e razionalizzazione dei piani di studio nella *Scuola dell'infanzia* viene consentito lo svolgimento dell'orario obbligatorio delle attività educative, pur nella sola fascia antimeridiana; viene quindi specificato che le economie relative ad una simile riconfigurazione dell'orario saranno impiegate per una successiva estensione del servizio. Per quanto attiene alle strutture scolastiche per la prima infanzia ricadenti in territori montani o nelle piccole isole si consente l'iscrizione "di piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, da inserire sulla base di progetti integrati, ispirati all'esperienza delle sezioni primavera".

Avviate nel 2007 attraverso accordi in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni con validità annuale, le sezioni primavera sono il servizio educativo per bambini tra i due e i tre anni, attivabile presso scuole dell'infanzia o asili nido, con modalità e strumenti demandati a specifiche intese tra USR e Regione, sentita l'ANCI regionale, nel rispetto dei criteri ministeriali.

L'Accordo Quadro del 7 ottobre 2010 ha avuto validità triennale. Sul base del suddetto accordo ogni Ufficio scolastico regionale potrà procedere alla definizione della Intesa con la Regione, che dovrà provvedere alla programmazione delle sezioni primavera sul territorio.

Bibliografia

- AA.VV. *Come cambia la scuola*, Approfondimenti Il Sole 24 ORE, novembre 2008, Gruppo 24 ORE.
- E. Bosna, *Ordinamento della scuola italiana*, 2 edizione, Adriatica, Bari, 1976.
- F. Frabboni, G. Carini, M. Spinosi (a cura di), *Raccomandazione per l'attuazione delle indicazioni nazionali per i Piani di studio personalizzati*, *Come cambia la scuola primaria*, Tecnodid editrice, Napoli 2002.
- La Transformation de la philosophie: conférence de Grenade 1976.
- Lettera redatta dalle associazioni del CRC, rivolta al Ministro Gelmini, 28 Ottobre 2008.
- Schema di piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

INDICE

Pag. 5 Prefazione *Prof. Giovanni Bianco*

- » 7 Vincenzo N. SCALCIONE
La Riforma Gelmini nel Primo Ciclo di Istruzione
Capitolo primo
- » 11 Curricula e Piani di studio - Scuola Primaria
- » 14 L'insegnamento della Lingua inglese
nella Scuola primaria
- » 15 L'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione
nella Scuola primaria
- » 17 Scuola dell'Infanzia

- » 19 Maria LORUSSO
La Riforma Gelmini nel Secondo Ciclo di Istruzione
- » 19 La riforma del Secondo Ciclo di Istruzione
- » 20 Licei
- » 21 Istituti Tecnici
- » 22 Istituti Professionali
- » 23 Decreto del Ministro Gelmini sulla scuola secondaria

- » 29 Appendice

BMG S.r.l.
Editrice & Stampati
Via della Scienza, 28 (Zona Paip 1)
75100 Matera
Tel. e Fax 0835.383022
E-mail: bmgsrl@tin.it

Aprile 2012

ISBN: 978-88-96752-03-6