

## **Lo stato dell'arte dei provvedimenti Gelmini sulla scuola (e poi del Titolo V, del federalismo e del D.d.L. Aprea).**

Non è semplice seguire la mole di Leggi, decreti, circolari, che si sono succeduti in questi mesi. Ci proviamo.

E' certo che tutto inizia con l'**Art. 64 del Decreto 112 convertito con Legge 133 del 6/08/08.**

La finalità di tale intervento si concretizza in un taglio di 42.000 docenti nel solo anno 2009/10 per arrivare nel triennio a 87.400 e di 44.500 ATA con un risparmio di risorse **complessivo di 8 miliardi di euro in tre anni (su una spesa totale di 43 miliardi all'anno).**

I primi due commi recitano:

1. Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, sono adottati interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei *tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili.*

2. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Il comma 3 dell'art. 64 della legge 133 prevedeva entro 45 giorni l'emanazione di un piano programmatico da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari sentita la Conferenza Stato regioni. Il comma 4 afferma: "Per l'attuazione del piano, con uno o più regolamenti da adottare entro dodici mesi...si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico, secondo precisi criteri:

a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;

b) ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;

c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;

d) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria *ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica;*

e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;

f) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;

*f-bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;*

*f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.*

**Il Decreto 137/08 convertito con Legge n. 169 del 30/10/08** interviene successivamente con una serie di disposizioni introducendo la figura del maestro unico nella scuola primaria, i voti numerici nella scuola primaria e media e il voto di condotta numerico all'interno della valutazione

complessiva dell'alunno della scuola media di 1° e 2° grado, con la previsione della bocciatura in caso di voto inferiore a 6.

### **Il piano programmatico previsto dalla Legge 133.**

Il piano approvato in C.d.Ministri a settembre 2008, ma mai pubblicato in G.U. dopo i pareri delle Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata, si basa su un'analisi della scuola italiana in cui "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 competenza di base ed in particolare della matematica e della comprensione linguistica. A questo si aggiungono diffuse forme di disinteresse degli alunni, demotivazione e stanchezza del personale... e un preoccupante clima di incertezza e di sfiducia."

La ricetta è "un profondo e sereno ripensamento dell'impianto complessivo del nostro sistema scolastico e l'avvio di una fase di revisione, riordino ed "**essenzializzazione**"... Si tratta di razionalizzare e semplificare l'esistente..."

Nel piano di conseguenza si interviene prevedendo:

24 ore con maestro unico nella scuola primaria;

29 ore con tutte le cattedre a 18 ore nella scuola media;

30 ore nei licei e 32 in tutti gli indirizzi di liceo e tecnico professionali.

La riorganizzazione della rete scolastica prevede la chiusura dei plessi dei piccoli paesi e l'accorpamento degli istituti sotto i 500 alunni.

La ridefinizione del numero di alunni per classe in modo da incrementare di un punto il rapporto alunni/docenti.

### **Si apre poi la fase applicativa**

La protesta di insegnanti, genitori e studenti contro i tagli alla scuola sfociata nel più grande sciopero della storia del personale della scuola e nella manifestazione del 30 ottobre 2008 costringe il Ministro ad accogliere parzialmente la protesta contro la riduzione di orario nella scuola primaria.

**La CM 4 sulle iscrizioni nella scuola primaria emessa in data 15/01/09** prevede che le famiglie scelgano fra 4 regimi orari: 24, 27, 30, 40 ore.

I genitori sceglieranno al 90% gli orari lunghi delle 30 o 40 ore.

**Il Regolamento della primaria**, approvato definitivamente il 27/02/09 nonostante il parere negativo della Conferenza unificata e del C.N.P.I., accentua l'entità dei tagli previsti a causa del rinvio dell'entrata in vigore della riforma delle superiori. Lo strumento individuato per raggiungere l'obiettivo dei tagli previsti non è più l'orario delle 24 ore, che, come verrà confermato dall'esito delle iscrizioni, non è gradito alla maggioranza dei genitori, ma l'eliminazione delle compresenze, che venivano utilizzate per la mensa e le attività individualizzate. Si vedrà l'impatto reale in sede di definizione dell'organico, ma la CM 4 fa capire che saranno particolarmente colpite le realtà che si sono sviluppate negli ultimi anni, vista la mancata risposta alla domanda di tempo pieno, con un orario di funzionamento fra le 30 e le 36 ore. Il regolamento è stato pubblicato sulla G.U. del 16/7/09 come D.P.R. n. 89.

### **Il regolamento sul dimensionamento contiene le nuove norme sulla consistenza delle classi.**

Nelle prime classi dell'infanzia si prevede un minimo di 18 e un massimo di 26 alunni, per la primaria si va da 15 a 26-27, nella media si prevedono classi con un minimo di 18 e un massimo di 27-28, nella superiore si prevedono classi di minimo 27 alunni fino ad un massimo di 30.

Il regolamento impatta pesantemente con le competenze delle Regioni e dei Comuni in materia di distribuzione delle scuole nel territorio e loro dimensioni. In sede di conferenza unificata si raggiunge un compromesso che diluisce l'entrata in vigore degli accorpamenti nel tempo e assegna

la competenza alle regioni. Gli ultimi dato conosciuti evidenziano comportamenti molto differenziati nelle varie realtà e in complesso un ridimensionamento consistente dei tagli. Sulla questione interviene poi la sentenza n. 200 del 2/07/09 della Corte Costituzionale che dichiara illegittimi i due punti f bis) e f ter) del comma 4 dell'art. 64 che assegnavano al governo i criteri per il dimensionamento. Lo stesso giorno è stato pubblicato il D.P.R. 81 sulla riorganizzazione della rete, che tiene conto della posizione delle Regioni e fissa il numero di alunni per classe, le cattedre a 18 ore, ecc..

Tutte queste disposizioni sono reperibili all'indirizzo

[http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/elezioni\\_2008/elezioni.htm](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/elezioni_2008/elezioni.htm)

### **Organici**

Il 2 aprile il Ministro ha firmato il decreto sugli organici che conferma i tagli previsti.

Il decreto e la CM 38 esplicativa sono reperibili all'indirizzo

[http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/finanziaria\\_09/fin09.htm](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/finanziaria_09/fin09.htm)

### **Valutazione**

La questione della valutazione Appassiona molto l'attuale governo fin da subito. In agosto il Ministro Tremonti in un articolo sul Corriere dal titolo "Il passato e il buon senso" dichiara fra l'altro "La logica del giudizio senza vincoli numerici è troppo spesso una logica dell'irresponsabilità, dell'ambiguità, del detto- non detto, dell'interpretazione casuale. I numeri possono, tra l'altro, riflettere una «media». Invece con gli aggettivi e gli avverbi di cui sono riempiti i cosiddetti giudizi si fa solo confusione. In sintesi c'è un numero da togliere e ci sono dei numeri da introdurre. Il numero da togliere è il numero 1968, sintetizzato in 68. I numeri da mettere: 10, 9, 8, 7, 6 etc. L'idea che mi pare giusta è quella di mettere al posto dei «nuovi» giudizi i «vecchi» numeri. Il giudizio può accompagnare il voto, renderlo chiaro, esplicitarlo, in una parola motivarlo. Ma non può sostituirlo. Nella loro strutturale imprecisione i giudizi da soli sono normalmente causa di confusione.

Al riguardo si interviene con decreto legge approvato con la fiducia, il n. 137, poi convertito con la Legge n. 169 e poi con ben 5 provvedimenti spesso contraddittori, al punto che il regolamento di coordinamento approvato dal Consiglio dei ministri il 13 marzo e che ora seguirà l'iter dei pareri delle Commissioni parlamentari, del CNPI, del Consiglio di Stato abroga il DM n. 5 emesso solo due mesi prima.

I provvedimenti in questione sono la CM 10, la CM 100, il DM 5, il Regolamento di coordinamento sul tema della valutazione e per finire l'ordinanza sui criteri per l'ammissione all'esame di Stato 2009. Un pasticcio che ha creato grande confusione nella scuola primaria con centinaia di collegi che hanno confermato i giudizi, e crea ancora dubbi nella scuola secondaria a causa della norma che prevedeva l'ammissione agli esami di stato solo con tutte le materie sufficienti, la cui applicazione è stata rinviata con l'ultima ordinanza (OM 40 dell'8/04/09) e dell'introduzione dell'insufficienza in condotta. Tali provvedimenti rischiano di creare un aumento consistente delle bocciature e delle non ammissioni agli esami finali.

Vedi [http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/Statuto\\_studenti/statuto.htm](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/Statuto_studenti/statuto.htm)

### **Libri di testo**

In base agli artt. 15 e 64 della Legge 133 e dell'art. della Legge 169 è stata emanata la Circolare n. 16 del 20/02/09 che ridefinisce i criteri per le adozioni in funzione degli obiettivi di "essenzializzazione e semplificazione".

Le nuove adozioni di questo anno avranno valore per 6 anni. Lo scorso 24 luglio il TAR Lazio ha emesso la sentenza che reintroduce la possibilità di cambiare il testo se ricorrano comprovate e motivate esigenze.

### **Revisione delle classi di concorso**

Lo scorso 26 marzo è stato pubblicato il regolamento di revisione per quanto riguarda la scuola media. E' in circolazione lo schema di regolamento per la scuola superiore. Tali disposizioni sono

reperibili sempre all'indirizzo

[http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/elezioni\\_2008/elezioni.htm](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/elezioni_2008/elezioni.htm)

### **Spostamento all'anno 2010 della riforma della secondaria**

Il primo provvedimento sulla scuola superiore viene inserito nella legge finanziaria quadro di agosto. Il comma 4 bis della Legge 133 prevede che l'obbligo di istruzione fino a 16 anni possa essere assolto anche nella formazione professionale regionale. La vicenda della riforma complessiva della secondaria ha vissuto poi fasi alterne fino alla decisione di dicembre 2008 di rinviare la sua entrata in vigore al 2010/11.

I regolamenti distinti per i licei, per gli Istituti tecnici, per gli Istituti professionali sono stati formalmente approvati dal CdM e quindi devono ancora seguire l'iter dei pareri delle Commissioni parlamentari del CNPI e delle Regioni.

I testi prefigurano un sistema a tre canali con un ritorno ad una visione dei licei come scuole per le "eccellenze", degli istituti tecnici visti in uno stretto rapporto con il tessuto industriale territoriale e degli istituti professionali legati strettamente alla formazione professionale regionale.

Il recente protocollo di intesa fra MIUR e Regione Lombardia ipotizza l'unificazione fra formazione professionale e Istituti professionali statali.

**In diverse regioni (sicuramente Lombardia e Veneto) alcuni Istituti tecnici stanno procedendo a deliberare sperimentazioni del regolamento per quanto riguarda l'introduzione di Comitati tecnico scientifici con la presenza di esperti esterni. Allo scopo vedi**

**<http://www.forumscuole.it/rete-scuole/a-scuola/attualita/in-lombardia-il-riordino-degli-istituti-tecnici-piace-a-molti-ma-non-a-tutti>**

Le bozze dei regolamenti con le relazioni illustrative e i quadri orari sono disponibili all'indirizzo [http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/riforma\\_superiori\\_08/sup.htm](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/riforma_superiori_08/sup.htm)

### **DdLegge Aprea**

E' in discussione in Comitato ristretto della Commissione istruzione della Camera il disegno di legge presentato dalla sua Presidente e "quasi ministro", che intende modificare profondamente il sistema scolastico italiano in senso "liberista". Il testo iniziale è stato modificato in Commissione a fine giugno, riducendo il numero degli articoli, ma confermando l'impostazione.

Gli argomenti affrontati dal provvedimento sono sette:

- 1) Organi collegiali e gestione della scuola
- 2) Finanziamenti delle istituzioni scolastiche
- 3) Fondazioni
- 5) Carriera docente
- 6) Rappresentanza professionale dei docenti
- 7) Contrattazione e rappresentanza sindacale dei docenti ( separata da quella degli ATA).

Il testo e una sua analisi dettagliata sono reperibili sempre all'indirizzo

<http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/aprea/aprea.htm>

### **Applicazione Titolo V e federalismo scolastico.**

E' in corso la discussione sulla "Proposta per l'Intesa fra Stato e Regioni" approvata dalla Conferenza delle regioni il 9/10/2008 avente per finalità i tempi e le modalità di attuazione del Titolo V e la sperimentazione di interventi condivisi (Vedi Intesa con la Lombardia). Attualmente la conferenza unificata ha messo nelle mani del Ministero la definizione del testo definitivo.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale (attuazione art. 119 della Costituzione) il dibattito in Commissione avrebbe definito che il personale scolastico resterebbe allo Stato, salvo prevedere la

possibilità di Intese fra singole Regioni e Governo ai sensi del nuovo (approvato nel 2001) art. 116 della Costituzione.

D.d.L. Aprea, applicazione del Titolo V, federalismo scolastico, sono norme non omogenee, che rischiano di alimentare nuove confusioni in una materia di grande nebulosità, viste la notevole contraddittorietà delle nuove norme costituzionali sul titolo V.

Sul Titolo V e federalismo vedi <http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/titoloV/index.htm>

### **Le illegittimità e le inadempienze del Ministro. Il contenzioso giuridico**

Come spiegato all'inizio l'art. 64 della L. 133 prevede l'emanazione entro un anno dal 25/06/08 di un piano programmatico e di alcuni regolamenti applicativi.

Ad oggi sono stati pubblicati in G.U. solo il regolamento sul dimensionamento e quello sulla primaria.

Gli altri regolamenti sarebbero tutti fuori termine a causa del superamento della data del 25 giugno. A tal fine il governo ha inserito nel decreto milleproroghe DL n. 78 del 1/07/09, all'art. 17, comma 25 la norma per cui si ritengono sufficienti le approvazioni da parte del C.d. Ministri. Tale comma cerca poi di sanare l'incongruenza della mancata definizione del piano programmatico.

Sugli altri regolamenti e decreti si è sviluppato un discreto contenzioso giuridico con i ricorsi di 9 regioni contro l'art. 64 della L. 133 per invasione delle competenze regionali, della FLC, del Comune di Fiesole e di 2500 genitori e insegnanti contro la CM 4 sulle iscrizioni e la CM 38 sugli organici, sollevando questioni di ordine procedurale (mancanza degli atti presupposti) e costituzionale (delegificazione in materia di competenza parlamentare).

Sul primo ricorso si è espressa la Corte Costituzionale con sentenza n. 200 del 2/07/09, sul secondo il TAR Lazio ha deciso il 13 luglio.

Vedi [http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/ricorsi\\_Gelmini/indice.htm](http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/ricorsi_Gelmini/indice.htm)

La Corte ha dichiarato illegittimi i commi dell'art. 64 sul dimensionamento affermando la esclusiva competenza delle Regioni per quanto riguarda la distribuzione nel territorio delle strutture scolastiche.

Il TAR Lazio con la sua ordinanza del 4 giugno 2009 e con la sentenza pubblicata il 24 luglio ha sollevato la questione della mancanza del piano programmatico previsto dal comma 2 dell'art. 64 e per ora presente solo come schema, ricollegandosi alle censure espresse dalla Corte dei Conti che aveva sollevato anche il problema dell'assenza delle motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a non tenere conto dei pareri negativi espressi dal CNPI e dalla Conferenza unificata delle Regioni e l'inserimento della scuola dell'infanzia fra i settori investiti dai provvedimenti.

I regolamenti sulle scuole superiori devono ancora seguire tutto l'iter dei pareri, compresi quelli delle Commissioni parlamentari. Non si sa pertanto se entreranno in vigore in tempo utile per far partire la riforma dal 2010.

A cura del Comitato bolognese Scuola e Costituzione

Bologna 25/07/09