

La scuola: cambia?

di Fabio MARSILIO - Elisabetta MIDENA

di prossima pubblicazione in *Giornale di diritto amministrativo*, n.10/2004

Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale del 2 marzo 2004 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2004, “Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, a norma dell’articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53”, primo tassello dell’attuazione della legge delega n. 53/2003 con cui sono stati ridefiniti i principi e i criteri per il riordino dei cicli dell’istruzione.

Oggetto del decreto legislativo è la disciplina della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, fino ad oggi denominate, rispettivamente, scuola materna, scuola elementare e scuola media.

Il provvedimento definisce, sostanzialmente, le finalità e l’articolazione dei cicli d’istruzione predetti, i presupposti per l’accesso ad essi, le attività educative, didattiche e di valutazione che vi si svolgono. Esso detta, inoltre, le “Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative delle scuole dell’infanzia, primaria e della scuola secondaria di primo grado”.

Al decreto delegato ha fatto seguito, secondo una consueta prassi dell’amministrazione dell’istruzione, una circolare del marzo 2004, in cui vengono ulteriormente esplicitati, rispetto alle stesse indicazioni della legge di delega, i motivi ispiratori del provvedimento legislativo, tra cui quello di realizzare una scuola in linea con i parametri europei¹.

¹ Per questi ultimi è necessario rifarsi alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 2000. Esse costituiscono la pietra miliare nel riconoscimento dell’importanza fondamentale delle politiche dell’educazione e della formazione nelle strategie per il rilancio del sistema socio-economico dell’Unione europea. Da allora è costante il richiamo all’“Europa della Conoscenza” che in 10 anni dovrà diventare l’economia più competitiva e dinamica del mondo. In questa prospettiva, il tema dell’istruzione e della formazione ha iniziato ad essere uno dei temi caldi su cui, in assenza di una politica comune, gli Stati membri hanno aperto un confronto basato sul metodo del coordinamento aperto. Attraverso un articolato lavoro svolto tra Commissione e Consiglio sono stati fissati alcuni “obiettivi concreti”, a loro volta articolati in sotto-obiettivi, da perseguire entro il 2010. Essi sono: il miglioramento della qualità e dell’efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione nell’Unione europea; l’accesso di tutti i cittadini all’istruzione e alla formazione lungo tutto l’arco della vita; l’apertura al mondo dei sistemi di istruzione e di formazione. Sul sito www.europa.eu.int è possibile consultare la relazione intermedia comune del Consiglio e della Commissione sull’attuazione del programma di lavoro dettagliato concernente il seguito degli obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione in Europa presentata al Consiglio dell’UE il 3 marzo 2004, “*Istruzione & formazione 2010. L’urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona*”.

In Italia, già da tempo si sono succeduti provvedimenti normativi e sperimentazioni che hanno toccato i più vari aspetti della disciplina del settore dell'istruzione, da quelli organizzativi a quelli ordinamentali².

Non è questa la sede per illustrare la radicale opera di innovazione normativa elaborata nella seconda metà degli anni '90, che per molti aspetti ha sviluppato i principi ispiratori contenuti nella legge 537/1993. Tale processo di riforma ha trasformato l'assetto complessivo del sistema scolastico. Basti pensare all'introduzione dell'autonomia scolastica, al riordino dei cicli, alla cd. parità scolastica, alla riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'istruzione.

Da ultimo è necessario tenere conto delle modificazioni costituzionali del 2001. Nel rinnovato Titolo V, è riconosciuta, esplicitamente, l'autonomia delle istituzioni scolastiche ed è delineato un assetto dei rapporti fra Stato e Regioni secondo cui al primo spetta in via esclusiva la legislazione sulle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; alle regioni compete la legislazione concorrente sull'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale. Il terzo comma dell'articolo 116 prevede, infine, che possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, tra cui le "norme generali sull'istruzione"³.

Il primo atto di rilievo del Governo di centro-destra, che ha voluto segnare una netta discontinuità rispetto a questo sistema riformato, si può individuare nella legge delega del 28 marzo 2003 n. 53 contenente norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale⁴.

² In un'approfondita rassegna dei principali interventi legislativi in materia di istruzione, che sono a loro volta collegati alle riforme amministrative degli anni '90, quello dell'istruzione è definito efficacemente un "cantiere aperto" in A. Pajno, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Rapporto sulla scuola dell'Autonomia 2002*, Armando Editore 2002. Sulle riforme in materia di istruzione si veda anche A. Sandulli, *Il sistema nazionale di Istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003 e M. Gigante, *L'istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, 2003, vol. IV, p. 780.

³ La definizione effettiva dell'ambito delle competenze così delineato dal legislatore costituzionale è, e sarà, oggetto di un affinamento *in progress*, guidato dagli interventi della Corte costituzionale, come da ultimo avvenuto con la sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004, secondo cui "*nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che ...l'ambito regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica*".

⁴ Pur intervenendo a seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni del Titolo V, è stato osservato da A. M. Poggi che nella legge 53/2003 l'impostazione di fondo delle competenze è saldamente incentrato sull'asse Stato – Istituzioni scolastiche attribuendo un ruolo residuale alle Regioni e agli enti locali, in A.M. Poggi "*Un altro Pezzo del mosaico: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*", pubblicata nel sito www.astridonline.it.

La legge in esame prevede venga definito il sistema di istruzione e di formazione sulla base di alcuni principi fondamentali tra cui: la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita in coerenza con le attitudini e le scelte personali; l'assicurazione a tutti del diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o almeno fino al conseguimento di una qualifica entro il dodicesimo anno di età; l'articolazione del sistema predetto nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo - che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado - e in un secondo ciclo - che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale⁵.

Altre norme stabiliscono che debba essere riformato il sistema della valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo nel suo complesso, che sia consentito agli studenti quindicenni di realizzare il secondo ciclo in alternanza scuola lavoro, che sia innovato il sistema di formazione degli insegnanti.

Come adempimento preliminare all'adozione dei decreti delegati la legge citata prevedeva la predisposizione da parte del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di un piano programmatico di interventi finanziari - da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri, previa intesa della Conferenza unificata - a sostegno della realizzazione di undici obiettivi specificamente elencati nell'articolo 1 c.3 della legge 53 del 2003. Tali obiettivi vanno dalla riforma degli ordinamenti, all'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico e alla valorizzazione del personale docente, dal concorso al rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti alla valorizzazione professionale del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA) e agli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

In considerazione dei livelli istituzionali coinvolti e del contenuto previsto, il documento avrebbe dovuto assumere una valenza politica e strategica di rilievo con cui non solo operare una ricognizione delle disponibilità finanziarie esistenti, ma anche con cui dare adeguatamente conto del fabbisogno necessario per la realizzazione degli obiettivi posti. In tal senso sembra deporre quanto stabilito all'art. 2 c.2 lett. c) della legge 53/2003 secondo cui l'attuazione del diritto - dovere all'istruzione e formazione è rimesso, oltre che ai decreti legislativi, anche ai "correlati" interventi finanziari previsti dal piano programmatico.

Ad oggi, invece, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri⁶, nel settembre 2003, un piano programmatico in cui si stima in 8.320 milioni di euro il fabbisogno complessivo per il quinquennio 2004-2008 per realizzare quanto previsto nella legge. Nel documento risulta che 4.283 milioni di euro sarebbero già iscritti in bilancio "per lo stesso periodo". Occorre osservare, però, che nel

⁵ Nel quale sia assicurata la possibilità agli studenti di transitare, adeguatamente assistiti, tra i licei e dai licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

⁶ Il Piano Programmatico di interventi finanziari per la scuola è consultabile nel sito internet www.governo.it

documento in esame manca completamente una stima finanziaria per ogni singolo obiettivo, stima ponderata attraverso la valutazione delle attività necessarie per la realizzazione degli scopi prefissati e attraverso una programmazione temporale degli interventi. E' forse proprio vero che questo evidente deficit di programmazione finanziaria potrebbe non solo nascondere un "deficit di budget", ma essere un vero e proprio "deficit di comprensione politica", come da tempo va sostenendo il Prof. Tullio De Mauro⁷ ogni qual volta si vuole realizzare un processo di riforma della scuola a bassi costi o addirittura a costo zero.

La struttura del decreto delegato. L'articolato.

Il decreto legislativo 59 del 2004 è composto di due parti.

La prima parte è l'articolato vero e proprio in cui si traccia il quadro della riforma dei primi tre segmenti del percorso scolastico. Di seguito se ne esamineranno alcuni aspetti che incidono sull'organizzazione del servizio e sulla disciplina contrattuale del personale: l'anticipazione delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia e alla primaria, l'orario scolastico e l'introduzione del docente *tutor*. E' utile sottolineare che la disciplina di tali profili trova precisi riferimenti anche in alcune circolari del Ministero dell'istruzione e, in particolare, nella circolare n. 2 del 13 gennaio 2004, intervenuta tra l'emanazione della legge e l'adozione del decreto legislativo, e in quella n. 29 del 5 marzo 2004.

La seconda parte, che sarà illustrata successivamente, è costituita dagli Allegati contenenti le Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati.

Esula dal presente lavoro una riflessione sui contenuti didattici e pedagogici del decreto, che pure hanno sollevato un vivace dibattito nel mondo della scuola.

L'anticipazione degli accessi alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria

La legge 53/2003 ha riconosciuto, in via generale, alle famiglie la possibilità di richiedere l'ammissione anticipata alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria delle bambine e dei bambini che compiono rispettivamente i tre anni e i sei anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

Per la scuola dell'infanzia, per la verità, l'accesso anticipato, sia nella fase transitoria che in quella a regime, sarà ammesso, sempre in base alla legge di delega, secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione (art. 2 c. 1 lett. e)). Per i primi tre anni scolastici, a partire da quello in corso, tale iscrizione può avvenire sempre "compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle

⁷ T. De Mauro, "La cultura degli italiani", a cura di F. Ermani, Editori Laterza, 2004, p. 185.

risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità" (art. 7, comma 4).

Quanto all'attuazione di tali disposizioni di principio, è interessante notare un meccanismo di non chiara sovrapposizione fra norme; infatti, una circolare di settembre 2001 ha previsto che l'anno scolastico 2003/2004 iniziasse con un apposito progetto di sperimentazione degli anticipi⁸; dall'altra, il decreto legislativo, per lo stesso anno scolastico, ha introdotto condizioni più restrittive rispetto a quelle previste dalla legge 53/2003 e ribadite nella predetta circolare. A quelle già fissate dalla legge il decreto aggiunge, infatti, la "recettività delle strutture e la funzionalità dei servizi". È lecito chiedersi, inoltre, quale sia il senso e l'effettività di tale ultima disposizione che interviene ad anno scolastico iniziato da tempo.

Per gli anni scolastici 2004/2005 e 2005/2006 il decreto legislativo subordina l'iscrizione anticipata alle medesime condizioni stabilite per l'anno in corso, consentendo comunque un'ulteriore anticipazione fino al previsto limite temporale del 30 aprile. Con riguardo al prossimo anno scolastico la circolare ministeriale n. 29 del 5 marzo 2004 richiama quanto già contenuto nella precedente circolare n. 2 del 13 gennaio 2004, e vale a dire che bambine e bambini, che abbiano compiuto 3 anni entro il 28 febbraio, possono iscriversi alle seguenti condizioni: esaurimento delle liste di attesa di coloro che sono in possesso dei requisiti di accesso previsti dalla preesistente normativa; disponibilità dei posti nella scuola interessata, sia sul piano logistico che in relazione alla dotazione organica dei docenti; assenso del comune nel quale è ubicata la scuola, ove l'ente locale sia tenuto a fornire servizi aggiuntivi (trasporti, mense, attrezzature...).

Se le prime due di queste condizioni possono essere considerate come una sorta di riproposizione esplicativa di alcune di quelle già individuate dal decreto legislativo, lo stesso non può dirsi per il previsto assenso da parte del comune; in tal caso, con una mera circolare si è andati ben oltre quanto stabilito dal decreto, riconoscendo all'ente locale un potere di "veto" - di cui non è intenzione discutere la ragionevolezza sostanziale- rispetto all'attuazione effettiva dell'iscrizione anticipata.

L'aver previsto, in ritardo, il consenso dei comuni, sui quali si riflettono in concreto gli oneri organizzativo-finanziari conseguenti all'attivazione di servizi aggiuntivi, costituisce una soluzione di mediazione scaturita dalla forte contrapposizione sull'argomento tra il Ministero dell'istruzione e le associazioni rappresentative degli enti locali. Al riguardo non può, comunque, essere sottovalutato che la diversità tra enti locali, sotto il profilo della capacità finanziaria e dell'efficienza organizzativa, avrà effetti sulle modalità applicative di tale disposizione, e ciò appare in evidente contrasto con l'enunciazione di cui al primo comma dell'articolo 12 del decreto

⁸ Alla sperimentazione, disciplinata dal D.M. n. 100 del 18 settembre 2002 e dalla circolare n. 101 emanata nella stessa data, ha, peraltro, partecipato un numero esiguo di classi (251).

legislativo, secondo cui “dovrà essere favorita omogeneità di distribuzione, sul territorio nazionale, dei livelli di servizio, senza penalizzare o limitare le opportunità esistenti”.

A differenza di quanto illustrato per la scuola dell'infanzia, per quella primaria il regime degli accessi anticipati comporta in capo alle istituzioni scolastiche un obbligo di accogliere le eventuali richieste dei genitori in tal senso, con inevitabili riflessi, quanto meno, sotto il profilo organizzativo del servizio.

Le modifiche dell' orario scolastico

Un altro aspetto di rilievo riguarda gli interventi di modifica degli orari di lezione, riassunti di seguito per ciascun tipo di scuola.

Scuola dell'infanzia. La riforma prevede un monte ore annuale minimo (875 ore) e un monte ore annuale massimo (1700); per cui su base settimanale l'orario oscilla tra un minimo di 25 ore ed un massimo di 50. Attualmente le famiglie possono scegliere tra un tempo normale (40 ore settimanali) e un tempo ridotto (25 ore settimanali)

Scuola primaria. La riforma prevede, su base annuale, una quota obbligatoria di ore (891 ore, che divise mediamente per 33 settimane di lezione sono pari a 27 ore settimanali), una quota facoltativa (99 ore, che divise mediamente per 33 settimane di lezione sono pari a 3 ore settimanali) ed una quota aggiuntiva, comprensiva del tempo mensa (330 ore, che divise mediamente per 33 settimane di lezione sono pari a 10 ore settimanali). Attualmente, invece, le famiglie possono optare tra tempo normale (27 ore settimanali, elevabili fino a 30 se c'è l'insegnamento della lingua straniera) e tempo pieno (40 ore, comprensive del tempo dedicato alla mensa)

Scuola secondaria di primo grado. La riforma prevede, su base annuale, una quota obbligatoria di ore (891 ore, che divise mediamente per 33 settimane di lezione sono pari a 27 ore settimanali), una quota facoltativa (198 ore, che divise mediamente per 33 settimane di lezione sono pari a 6 ore settimanali) e una quota aggiuntiva di ore, comprensiva del tempo mensa (231 ore, che divise mediamente per 33 settimane di lezione sono pari a 7 ore settimanali). Attualmente, le famiglie hanno la possibilità di scegliere tra tempo normale (30 ore settimanali, elevabili fino a 32 se è prevista l'educazione musicale e a 33 se c'è l'insegnamento della seconda lingua straniera) e tempo prolungato (36/40 ore, comprensivo dell'eventuale tempo dedicato alla mensa)

Da un esame comparativo tra i regimi orari attuali e quelli del decreto delegato basato sulla mera sommatoria delle ore, potrebbe emergere una sostanziale “uniformità”.

Invece le differenze ci sono e sono di rilievo.

Viene, in primo luogo, introdotto un monte ore facoltativo, che le scuole sono tenute ad assicurare gratuitamente e rispetto al quale le famiglie hanno facoltà di opzione: sono esse a

decidere, all'inizio dell'anno scolastico, se far frequentare o meno a bambine e bambini tali ore. Tutti, quindi, devono frequentare le ore obbligatorie, ma solo chi le sceglie è tenuto a frequentare le altre ore facoltative.

Inoltre, la previsione di un tetto massimo di ulteriori ore comprensive anche della mensa, lascia agli istituti scolastici la possibilità, in relazione alle dotazioni organiche dei docenti, di modulare il "quantum" di ore aggiuntive.

In sostanza con la nuova articolazione oraria le scuole verosimilmente concentreranno il massimo sforzo sotto il profilo didattico nelle ore obbligatorie, certe per tutti, con conseguente riduzione delle ore di insegnamento; inoltre, siccome ragionevolmente le ore obbligatorie di insegnamento verranno tenute nella fascia antimeridiana, vi è il dubbio che tutte le restanti ore (presumibilmente attività integrative e mensa, e non più ore di insegnamento disciplinare) vengano effettuate nella fascia pomeridiana, interrompendo così la continuità didattica assicurata dall'attuale modello.

Alcune considerazioni specifiche vanno, poi, riferite al tempo pieno e al tempo prolungato.

Il decreto modifica le modalità di determinazione degli organici dei docenti, prevedendo l'istituzione dell'organico di istituto. Si ritiene che ciò comporterà, in concreto, una riduzione del numero di insegnanti, con conseguente difficoltà per le scuole di continuare ad assicurare le predette attività.

Per quanto attiene, comunque, all'anno scolastico 2004/2005, nel decreto vi è una disposizione (art. 15) che conferma lo stesso numero di posti docenti attivati per l'anno scolastico in corso destinati alle attività di tempo pieno e di tempo prolungato. Se, come sembra, vi sarà un aumento delle richieste di tempo pieno per il prossimo anno scolastico e considerando che è prevista da precedenti Leggi finanziarie anche per l'anno scolastico 2004/2005 una riduzione di insegnanti, non sembra possa essere sufficiente la previsione del citato articolo 15 per far fronte alle maggiori richieste.

Ad ogni buon conto, gli effetti concreti della modifica della determinazione degli organici potranno essere valutati a pieno allorché il Ministero dell'istruzione fisserà i relativi criteri.

Il docente "tutor"

Una delle novità di maggior rilievo introdotte dal decreto delegato consiste nella previsione (artt. 7, comma 5, e 10, comma 5) del docente "tutor" nella scuola primaria e nella secondaria di primo grado; si tratta di un insegnante "in possesso di specifica formazione" chiamato a svolgere le seguenti funzioni: relazione con le famiglie, rapporto con il territorio, orientamento degli alunni,

coordinamento dei docenti, tutorato degli allievi e documentazione del relativo percorso formativo nella scuola primaria.

Da parte del Ministero dell'Istruzione (v. circolare 5 marzo 2004, n. 29) viene sostenuto che "l'attività tutoriale non comporta l'istituzione di una nuova figura professionale, concretizzandosi invece in una funzione rientrante nel profilo professionale del docente"; è escluso, inoltre, che dall'esercizio di tale funzione scaturisca un rapporto di sovraordinazione sugli altri docenti.

Tale precisazione non è sufficiente a contenere le critiche e le perplessità sollevate da più parti. L'attribuzione a docenti di funzioni di tale rilevanza rende evidente che di fatto è stata creata una figura di insegnante in posizione fortemente differenziata, *rectius* sovraordinata, rispetto agli altri.

Per la scuola primaria è difficile sostenere il contrario, quando, pur riconoscendo espressamente la contitolarità didattica di tutti i docenti, è previsto che l'insegnante incaricato di funzione tutoriale svolga, nei primi tre anni di corso, un'attività di insegnamento non inferiore a 18 ore settimanali. Se si considerano, su base settimanale, il nuovo modello orario (27+3+10) e l'orario di servizio dei docenti (22 ore di insegnamento e 2 ore di programmazione) si può comprendere come il vincolo delle "almeno 18 ore di insegnamento" induca a pensare ad una sorta di reintroduzione della figura di un unico maestro quale effettivo responsabile della classe sotto il profilo didattico cui è, quindi, affidato l'insegnamento delle materie principali. Qualcosa di già visto. Peraltro, aspetto non secondario è che nella scuola primaria l'introduzione del tutor comporterà la soppressione della positiva esperienza didattica dell'insegnamento per moduli, ossia tre insegnanti per due classi oppure tre per quattro classi.

Comunque, anche chi svolge la funzione tutoriale nelle altre classi della scuola primaria e nella scuola secondaria di primo grado, senza avere un vincolo normativo di orario minimo di insegnamento, è dubbio possa essere ritenuto solo come il titolare di compiti differenziati e specifici, senza che a ciò consegua un diverso profilo di responsabilità, e quindi di posizione funzionale. Appare persino paradossale configurare in capo ad alcuni docenti un nucleo di funzioni così pregnanti e complesse e nello stesso tempo contenerne la portata operativa.

In ogni modo, la previsione normativa del tutor lascia aperti diversi problemi applicativi, rispetto ai quali lo stesso Ministero dell'Istruzione ha assunto una posizione interlocutoria, riconoscendo espressamente nella circolare n. 29 del 5 marzo 2004 che per l'anno scolastico 2004/2005 si rimane "in attesa della compiuta definizione degli ambiti di applicazione della funzione tutoriale".

Un primo problema attiene alla mancata previsione in sede contrattuale di questa nuova figura. E' questo l'ambito per definire, oltre alle non secondarie specificità retributive, con le

connesse previsioni di risorse aggiuntive, anche i criteri per lo svolgimento concreto della funzione tutoriale, quale ad esempio la determinazione della quota oraria settimanale da riservare ad essa.

Un secondo problema attiene alla formazione. Nonostante le importanti funzioni assegnate al tutor, non sussistono indicazioni né sul tipo di formazione richiesta né sul piano di intervento formativo che si intende attuare. Se da un lato già la legge delega 53/03 ha previsto (art. 5, comma 1, lett. g) che siano le università ad organizzare corsi di formazione in servizio per gli insegnanti-tutor, dall'altro non risulta che il Ministero dell'Istruzione abbia ancora assunto specifiche iniziative in questa direzione.

Infine, per quanto attiene alle procedure di scelta del tutor, la citata circolare del Ministero dell'Istruzione contiene un'indicazione per nulla esaustiva, limitata, peraltro, solamente al prossimo anno scolastico: “..Per l'anno 2004/2005 ...le singole scuole provvederanno al conferimento dell'incarico in questione, sulla base di criteri di flessibilità individuati dagli stessi organi, e in particolare il collegio dei docenti, competenti a fornire al dirigente scolastico i criteri generali per l'assegnazione dei docenti alle classi”. E per gli anni scolastici successivi?

Le Indicazioni Nazionali per i piani di studio personalizzati

La seconda parte del decreto è costituita dai tre Allegati in cui sono definite le Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola dell'infanzia, nella scuola primaria e in quella secondaria di primo grado che costituiscono un importante tassello interpretativo e di completamento delle norme del decreto legislativo. Alle Indicazioni nazionali è attribuito carattere transitorio fino all'emanazione dei regolamenti governativi previsti dalla legge di delega.

Vi è poi un quarto allegato, sul Profilo educativo culturale e professionale dello studente alla fine del primo ciclo di istruzione (6-14 anni), in cui sono fissati gli obiettivi di apprendimento “in uscita” che dovrebbe avere uno studente al termine del primo ciclo d'istruzione.

Ciò che in questa sede interessa maggiormente è capire che cosa sono queste Indicazioni nazionali.

Nel titolo degli Allegati e nella stessa relazione illustrativa del decreto vi è un esplicito riferimento ad indicazioni volte all'elaborazione dei piani di studio personalizzati. Ciò non può non richiamare quanto previsto dall'articolo 7 c.1 lett. a) della legge delega sulla individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio. Questa norma prevede che, con regolamento governativo ex art. 17 c. 2 della legge 400/1988, si provveda “alla individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline”.

Ma se le Indicazioni sono finalizzate ai piani di studio personalizzati, non si comprende perché contengono disposizioni che hanno incidenza, invece, su profili organizzativi (come ad esempio la definizione degli organici d'istituto, il docente tutor, la valutazione degli apprendimenti)⁹.

E se, comunque, le Indicazioni riguardano i piani di studio personalizzati, che attinenza ha con esse quanto previsto nella seconda parte del titolo degli allegati¹⁰ e cioè che “le Indicazioni esplicitano i livelli di prestazione a cui tutte le scuole....sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità”. Sulla base di quest'ultimo enunciato sembrerebbe che nelle Indicazioni siano dettate le norme sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali nei settori dell'istruzione e della formazione, norme che la Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato a garanzia di diritti fondamentali dei cittadini su tutto il territorio nazionale. Ma, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, gli allegati contengono, in prevalenza, contenuti di programma e obiettivi di apprendimento degli studenti, e non norme su livelli essenziali di prestazioni, intese, come anche di recente affermato dalla Corte Costituzionale, quali “norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di diritti”¹¹ civili e sociali.

Stante la scarsa chiarezza terminologica, che riflette un'incertezza sulla valenza e sulla portata sostanziale delle Indicazioni nazionali, la legge di delega prevedeva che sia le norme sui livelli essenziali delle prestazioni, sia quelle sui piani di studio personalizzati (per la quota statale) fossero adottate con regolamenti ex art. 17 c.2 della legge 400/1988. Il fatto che siano, invece, state adottate con disposizioni di livello normativo primario mette in evidenza, in primo luogo, un eccesso di delega; in secondo luogo, fa sorgere dubbi sulla giustificazione adottata e cioè che si è proceduto con decreto legislativo, in via transitoria, per “armonizzare il passaggio al nuovo ordinamento” in attesa dei regolamenti governativi (ex artt. 12, 13, 14). Non sono esenti, piuttosto,

⁹ Si tratta di alcuni dei contenuti dei paragrafi intitolati “vincoli e risorse”, in cui, peraltro, si torna in gran parte su materie già disciplinate nell'articolato del decreto legislativo. Ci si chiede, inoltre, se le previsioni attinenti a tali profili siano o meno compatibili con l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con le competenze legislative regionali.

¹⁰ In questo senso si veda anche la circolare esplicativa in cui, esplicitamente, si afferma che “le Indicazioni recano un'articolata rassegna delle prestazioni che le scuole sono chiamate ad assicurare, sia per garantire l'unità nazionale del sistema educativo, che per consentire ai bambini e alle bambine di sviluppare in termini adeguati....le dimensioni della loro personalità”.

¹¹ In materia di elaborazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nel settore dell'istruzione si veda quanto scritto da Anna Maria Poggi in una nota di aggiornamento al *paper* “Istruzione e Formazione dopo la modifica del titolo V “ che si può leggere in www.astridonline.it. In tale nota l'autrice considera LEP le misure atte a garantire l'accesso al sistema di formazione; il sistema di reclutamento del personale docente, il sistema di valutazione delle prestazioni in termini di risorse umane (corpo docente e non) e di risorse organizzative (standard qualitativi strutturali). Secondo l'Autrice, inoltre, poiché l'erogazione della prestazione effettiva compete al livello di governo sub-statale, la stessa individuazione dei LEP va procedimentalizzata in maniera che essa risulti “normalmente” concordata con le regioni e gli altri enti territoriali che ne dovranno garantire l'effettività sull'intero territorio nazionale.

ragioni di tecnica normativa. L'adozione di un regolamento governativo, infatti, comporta passaggi procedurali e controlli che possono risultare più onerosi e lunghi rispetto all'emanazione di un decreto legislativo¹².

Conclusioni

Il Governo in carica, sin dal suo insediamento, ha tenuto a caratterizzarsi per la volontà di segnare una netta discontinuità con l'ampio processo di riforma della scuola portato avanti dai governi dell'Ulivo; tant'è che tra primi atti vi è stato quello di bloccare la prevista attuazione del riordino dei cicli scolastici. Questo obiettivo programmatico, che si può collocare in una più ampia "opera di destrutturazione"¹³ della scuola, si è poi concretizzato con l'approvazione della legge n.53 del 2003 ed ora con il primo dei decreti legislativi di attuazione.

Tra i principali intenti dichiarati vi era quello di operare il massimo coinvolgimento delle principali componenti del mondo della scuola nell'elaborazione dei contenuti dei *curricula*. Al contrario, uno dei rilievi che può essere mosso ai provvedimenti adottati è proprio quello di aver seguito un'impostazione opposta. Infatti, non è per nulla chiaro quali siano stati i soggetti che hanno partecipato all'elaborazione delle Indicazioni Nazionali, peraltro ancora provvisorie, che dovrebbero costituire i nuclei fondanti dei nuovi percorsi di studio.

Si ha quasi la sensazione che alla mancanza di un adeguato confronto sui contenuti organizzativi e didattici delle norme si voglia supplire mostrando, come emerge dalle circolari, estrema cautela, per non dire incertezza, in fase attuativa. In diversi casi i nuovi modelli non sono delineati con la dovuta specificità e ciò a danno sia dell'identità del modello stesso che della relativa funzionalità in sede applicativa. Ad esempio, oltre a quanto già detto a proposito del docente tutor, un'osservazione analoga potrebbe essere mossa con riguardo al ruolo delle famiglie, affermato nel principio, e del tutto imprecisato nei risvolti concreti.

Infine, giova rilevare almeno altri due aspetti in grado di condizionare in modo determinante l'efficacia della riforma, che, per la loro complessità, richiederebbero approfondimenti a parte. Il primo, è quello delle "interferenze" tra le norme in esame, che propongono un modello tendenzialmente centralistico, e le competenze regionali in materia di istruzione previste dalla

¹² Che questa sia la ragione principale è anche confermato nella Relazione illustrativa del decreto, perché i tempi per l'emanazione dei regolamenti non renderebbero possibile avviare la riforma della prima parte del sistema d'istruzione fin dal "prossimo anno scolastico 2003 – 2004". Altro è poi riflettere sulla correttezza di una giustificazione del genere, sia sotto il profilo della coerenza con il sistema delle fonti normative, sia sotto quello della tempestività rispetto al fatto che il decreto legislativo è intervenuto ad anno scolastico 2003-2004 già iniziato.

¹³ T. De Mauro, "La cultura degli italiani", cit., p. 185.

Costituzione. Specie con riguardo ai profili relativi all'organizzazione, sembra delinearsi un ampio contenzioso davanti alla Corte costituzionale¹⁴.

Il secondo aspetto è quello della copertura finanziaria. Come illustrato, nel piano programmatico adottato successivamente alla legge 53 del 2003, il fabbisogno stimato è di oltre 8.000 milioni di euro per il prossimo quinquennio. Ad oggi, non risultano con chiarezza quali siano le fonti di finanziamento effettive e, seppure siano stati dichiarati - in modo evidentemente improprio - stanziamenti per oltre 4.000 milioni di euro a tutto il 2008, risulta del tutto indefinita ed incerta la prospettiva per gli stanziamenti ulteriori.

¹⁴ Due Regioni, il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia Romagna, hanno già proposto ricorso alla Corte Costituzionale contro il decreto 59/2004.