

LA RIFORMA DELLA SCUOLA ITALIANA

FRA DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ E CARENZA DI RISORSE

di Alfredo Assisi (Avvocato amministrativista in Roma)
da Diritto e diritti.it, settembre 2003

Con l'approvazione della [L. 28 marzo 2003, n.53](#), intervenuta a seguito di un inteso e produttivo dibattito istituzionale, politico e sindacale, l'intero sistema scolastico italiano viene ad essere riformato per struttura e contenuti.

Tale intervento normativo, pervenendo *alla "definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale"*, ha tuttavia fin da subito avuto un impatto notevolmente negativo per gli utenti e gli operatori del pubblico servizio scolastico, *de facto* tenuti al margine di quello stesso dibattito di cui avrebbero dovuto essere non solo oggetto, ma soprattutto protagonisti.

Tale legge, nel trovare una prima attuazione fin dal mese di settembre del corrente anno in virtù dell'art. 7 comma 4 della legge medesima e della [C.M. 11 aprile 2003, n. 37](#), si presta in tal senso a [fondati dubbi di legittimità costituzionale ed a notevoli perplessità circa la possibilità di erogare un servizio pubblico all'altezza del precedente o almeno in linea con degli standard minimali di buon andamento, efficacia ed efficienza previsti dalla stessa Costituzione e dalla vigente legislazione.](#)

La legge n. 53/2003 nasce dall'esigenza di riaffermare, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, il ruolo dello Stato nel definire le ["norme generali"](#) in materia di istruzione nonchè i ["livelli essenziali delle prestazioni"](#) da fissare, [su base nazionale, per tutti i cittadini.](#)

E' ben noto peraltro come lo strumento utilizzato per garantire tale processo, una legge delega, non abbia trovato concordi le forze politiche, i sindacati e l'intero comparto scuola.

Ad una prima lettura del testo legislativo, infatti, ed anticipando quanto si vedrà più oltre nello specifico, è possibile ricavare l'impressione di non trovarsi di fronte ad un provvedimento - di alto profilo riformatore - organico e compiuto, di riconfigurazione del sistema scolastico, quanto piuttosto ad un processo plurifase, disomogeneo per contenuti e ricadute sul territorio, non armonico, nonchè [subordinato](#), nell'evoluzione "rateizzata" per successivi decreti legislativi attuativi, alla [disponibilità di risorse finanziarie attualmente non disponibili](#) - di difficile se non impossibile quantificazione - [ed in ogni caso di volta in volta determinate dal Ministero dell'Economia, che de facto diviene il vero dominus della riforma.](#)

In sintesi, e con specifico riferimento all'articolazione dei percorsi del sistema educativo, la legge prevede un primo ciclo della durata di otto anni con carattere omogeneo ed unitario al posto dei precedenti ordini di scuola elementare e media, ed in esito ad esame, il c.d. [secondo ciclo](#) della durata di cinque anni per il sistema dei licei e di ["almeno quattro anni"](#) per il sistema della formazione e dell'istruzione professionale, che si concluderà ugualmente con un esame di Stato.

Al fine di inquadrare la grave dequalificazione del servizio scolastico implicata dalla recente riforma dei cicli, è altresì necessario procedere ad una breve premessa normativa che integri e chiarifichi quanto finora anticipato.

VECCHIO E NUOVO A CONFRONTO: STRUTTURE ED ARTICOLAZIONI DEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO.

L'impianto strutturale della legge delega n. 53/2003 prevede un sistema educativo di istruzione e di formazione articolato nella scuola dell'infanzia, nel primo ciclo di istruzione e nel c.d. secondo ciclo comprensivo del sistema dei licei e della istruzione e formazione professionale.

Il sistema educativo di formazione si realizza peraltro secondo modalità previste anche dalla legge 24/6/1997, numero 196, e dalla legge 17 maggio 1999, numero 144.

La **SCUOLA DELL'INFANZIA** rientrerà a pieno titolo nel sistema educativo di istruzione e di formazione e, sebbene non ne venga prevista l'obbligatorietà, se ne assicura tuttavia la generalizzazione e si garantisce la possibilità di frequentarla a tutti i bambini e le bambine in età compresa fra i tre ed i sei anni: in particolare è prevista la possibilità di iscrivere *"secondo criteri di gradualità ed in forma di sperimentazione le bambine ed i bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative"*.

IL PRIMO CICLO, che avrà la durata complessiva di otto anni (6-14 anni) si svolgerà attraverso un percorso educativo unitario che *de facto* elimina l'attuale sistema (costituzionalmente riconosciuto e disciplinato) degli "ordini e gradi" di scuola (con specifico riferimento alla scuola elementare ed alla scuola media).

E' previsto in particolare che *"alla scuola primaria si iscrivano le bambine ed i bambini che compiono i sei anni di età entro il 31 agosto, possono iscriversi anche le bambine ed i bambini che li compiono entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento"*.

Il primo ciclo si concluderà con un esame di stato, mentre viene eliminato il "vecchio" esame compreso fra l'insegnamento elementare e l'ingresso nella scuola media.

IL SECONDO CICLO avrà una durata teorica di cinque anni (14-19 anni) per il sistema dei licei e di "almeno quattro anni" per il sistema della formazione e dell'istruzione.

Durante il secondo ciclo si completa il c.d. *"diritto all'istruzione/formazione per almeno 12 anni"* che, definito come "diritto-dovere", troverà graduale attuazione in successivi decreti legislativi previa determinazione ed individuazione delle correlate risorse finanziarie.

E' inoltre prevista la possibilità, mediante *"apposite iniziative didattiche"* di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, o di passare da quest'ultimo al sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

Al termine del secondo ciclo, a 19 o 18 anni, si sostiene l'esame di Stato; per il sistema della formazione, cioè, ad un'età anagrafica inferiore di un anno a quella attuale: 18 anni invece che 19, con perdita di un anno di scolarizzazione (da tredici a dodici) ove l'allievo non intenda procedere con la formazione universitaria per cui è infatti effettivamente prevista l'ulteriore frequenza – di raccordo – di un anno di corso integrativo.

Il relativo diploma professionale finale è spendibile infatti nell'università e nell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) prevista dall'articolo 69 della legge numero 144 del 17 maggio 1999 "previa frequenza di apposito corso annuale".

L'attuale sistema della scuola italiana prevede invece una *scuola materna* che accoglie i bambini nell'età prescolastica dai tre ai sei anni; l'iscrizione è facoltativa, la frequenza gratuita.

Vi è poi la c.d. *scuola dell'obbligo* (6-14 anni) che in attuazione dell'art. 34 della Costituzione si articola nella scuola elementare e media ed ha come scopo quello di impartire agli allievi un'adeguata istruzione di base.

Ha la durata di "almeno" otto anni ed è obbligatoria e gratuita (si veda l'articolo 109 del decreto legislativo 16 aprile 1994, numero 297). Il segmento della scuola elementare ha la durata di cinque anni (dai 6 ai 11 anni) mentre quello relativo alla scuola media ha la durata di tre anni (dagli 11 ai 14 anni).

Scuola elementare e scuola media costituiscono dunque la cosiddetta scuola dell'obbligo, garantendo il precetto costituzionale che parla di un'istruzione inferiore impartita per almeno otto anni: fra i due segmenti è previsto un esame di licenza ai sensi dell'art. 148 D.lgs. 297/94 nel pieno rispetto di quanto previsto in proposito dall'art. 33 della Costituzione.

Al termine, in esito al positivo superamento dell'esame di licenza media, sono previsti gli istituti e le scuole di *istruzione secondaria superiore* di cui all'articolo 191 del decreto legislativo 16 aprile 1994, numero 297; l'istruzione secondaria superiore comprende tutti gli istituti e scuole immediatamente successive alla scuola media; ad essi si accede con la licenza rilasciata dal predetto istituto.

Tale insegnamento ha una durata di cinque anni compresa fra i 14 e 19 anni, ed al termine prevede il rilascio di un diploma in esito al positivo superamento dell'esame di Stato.

LA SCUOLA DELL'INFANZIA ED IL PRIMO CICLO

La novità più appariscente introdotta dalla L. n. 53/2003 consiste senza alcun dubbio nell'anticipato accesso alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo.

Infatti, mentre ad oggi ciò è possibile solo per i bambini che entro il 31 agosto dell'anno solare di prima iscrizione compiano rispettivamente **tre e sei anni**, l'art. 2 comma 1° lettere e) ed f) della L. n. 53/2003 prevede, con riferimento alla scuola dell'infanzia, la possibilità di iscrivere "secondo criteri di gradualità ed in forma di sperimentazione le bambine ed i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative", e relativamente al **primo ciclo**, la facoltà di iscrivere alla scuola primaria "...anche le bambine ed i bambini che (compiono i sei anni di età) entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento".

Tali disposizioni vanno lette, con riferimento agli anni scolastici **2003-2004**, 2004-2005 e 2005-2006, insieme al successivo art. 7 comma 4 della Legge delega che prevede che "Per gli anni scolastici **2003-2004**, **2004-2005** e **2005-2006** possono iscriversi, secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione, compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità, al primo anno della scuola dell'infanzia i bambini e le bambine che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004, ovvero entro date ulteriormente anticipate fino alla data del 30 aprile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e). Per l'anno scolastico 2003-2004 possono iscriversi al primo anno della scuola primaria, nei limiti delle risorse finanziarie di cui al comma 5, i bambini e le bambine che compiono i sei anni di età entro il 28 febbraio 2004.

In tal senso si muove la **C.M. 11 aprile 2003, n. 37**, avente ad oggetto l'iscrizione anticipata delle bambine e dei bambini per l'a.s. 2003-2004 alla scuola primaria ed alla scuola dell'infanzia, che fornisce alcuni marginali chiarimenti con valore transitorio: peraltro a seguito dell'opposizione dell'Anci all'immediata operatività del sistema per la scuola dell'infanzia, dal mese di settembre l'anticipo delle iscrizioni partirà, in via sperimentale, solo per il primo ciclo.

L'analisi di tale complesso normativo pone nell'immediato ed in via transitoria, il problema di una evidente discriminazione, costituzionalmente illegittima, fra allievi di pari età, potenzialmente tutti titolari di un diritto ad anticipare l'iscrizione nella scuola dell'infanzia o primaria, ma di fatto titolari di una sorta di "interesse legittimo" all'anticipo subordinato – del tutto casualmente – nel primo caso alla "disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale

dal patto di stabilità...”, nel secondo alla disponibilità “delle risorse finanziarie di cui al comma 5” dell’art. 7 della Legge delega.

Sussiste inoltre **fin da subito, ma stabilmente ed a regime**, un grave problema di ordine pedagogico circa l’opportunità dell’anticipo e le modalità di gestione dello stesso, oltre ad una evidente difficoltà di indicare con precisione e di prevedere l’allocazione in bilancio delle risorse necessarie per finanziare l’anticipato ingresso a scuola degli allievi.

Sotto il primo profilo è evidente la potenziale differenziazione nel trattamento fra due allievi, entrambi nati entro il 28 febbraio 2004 e dunque ambedue teoricamente titolari del diritto soggettivo ad usufruire della anticipata iscrizione, di cui tuttavia solamente uno, poichè nato e residente in un comune in regola con gli obblighi scaturenti dal patto di stabilità, potrà realmente giovare, dove piuttosto l’altro allievo sarà necessariamente costretto ad iscriversi presso la scuola dell’infanzia (o quella primaria) con un anno di ritardo.

La mancata fruizione del diritto non discenderebbe dunque affatto da una libera scelta dei genitori dell’allievo, **ma sarebbe il frutto puramente casuale e discriminante per luogo di nascita e residenza nel territorio della Repubblica, di una astratta situazione finanziaria – più o meno rosea – del singolo ente locale di riferimento!**

In tal senso la legge n. 53 del 2003 viola gravemente gli artt. 2, 3, 33, 34 primo comma e 117 comma secondo lett. m) della Cost., dal momento che non consente, a parità di requisiti personali posseduti, di accedere in condizioni di parità ed uguaglianza ai servizi scolastici, che non possono essere *“aperti a tutti”* SOLO ove gli interessati siano residente in comuni finanziariamente agiati; *viene meno altresì la garanzia “su tutto il territorio nazionale” dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” previsti, relativamente all’istituzione scolastica, proprio dalla stessa legge 53 del 2003 ed in prospettiva dai decreti attuativi.*

Che il realizzarsi di una simile discriminazione sia non solo concretamente possibile, ma praticamente certo, è testimoniato dai ripetuti interventi dell’ANCI nella persona del presidente L. Domenici, tesi ad evidenziare l’assoluta *impreparazione* finanziaria (ed anche organizzativa) dei Comuni a fronte di un’immediata applicazione della riforma fin dal 1° settembre 2003 relativamente all’anticipo delle iscrizioni.

La scuola dell’infanzia, in particolare, in mancanza di una concreta valutazione dei maggiori costi necessari per configurare presidi educativi rispondenti ai bisogni dei bambini **in numero superiore** a quanto fino ad ora previsto e **di età inferiore** (si pensi a titolo puramente esemplificativo che i “nidi” prevedono di norma per i bambini fino 3 anni un rapporto numerico docente-allievo di circa 1 a 6 o 1 a 7, assai inferiore a quello stabilito per le sezioni di scuola materna, ovvero due insegnanti per classi che possono raggiungere fino a 28 alunni...) perderebbe la propria funzione educativa, che si ridurrebbe *de facto* alla **mera custodia** dei fanciulli.

E’ ancora l’ANCI, con chiarezza disarmante, a sottolineare come a fronte dei vincoli posti dalla legge all’anticipata iscrizione (*“disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie”*) non risultino previsioni finanziarie di alcun tipo per far fronte ai *“nuovi oneri conseguenti la fornitura di locali, mense scolastiche, trasporto riservato, arredamento, materiale didattico e tutto ciò che, riteniamo, debba accompagnare i ragazzi nel loro percorso scolastico”*. [1]

E ciò senza considerare gli effetti per la scuola primaria della *“mini-onda anomala”* dovuta all’esigenza di aggiungere – durante l’estate – una nuova fascia di allievi nelle *prime classi elementari* (per circa un ulteriore sesto - per la precisione 2/12 - dell’intera leva dei fanciulli di cinque anni che, compiendo sei entro il 28 febbraio 2004, possono iscriversi al primo ciclo fin da subito).

D’altra parte, con l’andare a regime della legge, si assisterebbe ad un concreto **cambiamento del modello pedagogico ed educativo proposto nella scuola dell’infanzia**, che verrebbe privata automaticamente di una quota significativa di fanciulli di 5 anni che, compiendo 6 addirittura entro il 30 aprile dell’anno scolastico di riferimento, potrebbero iscriversi nel ciclo primario sen-

za che in alcun modo si sia fino ad oggi riflettuto e discusso su come gestire l'allievo in questa nuova e delicata fascia di età.

Le stesse relazioni della Commissione Bertagna risultano, sul punto, largamente disattese.

Ed è il CNPI [2] che, nel fornire parere sull'allora disegno di legge delega, ora legge 53/2003, nell'adunanza dell'11 aprile 2002, afferma di non condividere *“la scelta, a regime, dell'anticipo a due anni e mezzo per la frequenza della scuola dell'infanzia e a cinque anni e mezzo per la frequenza della scuola elementare sia perchè la scelta adottata nell'articolato non tiene conto della storia, della cultura e dell'esperienza della scuola dai tre ai sei anni, sia perchè lascia trasparire un'idea di scuola come servizio, in cui prevale il carattere assistenziale su quello educativo. Il CNPI sottolinea, inoltre, la significativa rilevanza che assume la previsione del'anticipo della frequenza scolastico e, conseguentemente dell'obbligo su tutte le istituzioni ricomprese nell'intero sistema pubblico di istruzione e formazione.”* Con riferimento ai profili di discriminazione per territorio già precedentemente affrontati, il CNPI sottolinea poi come *“Se si considera, infine, che la possibilità d'ingresso anticipato nel sistema scolastico, oltre che all'opzione delle famiglie viene subordinata anche ai “limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità” (art. 7, comma 4 del DDL di Delega) – limiti che notoriamente risultano diversificati nelle varie aree del Paese e, talvolta, all'interno delle stesse, ne consegue un ulteriore elemento di discriminazione e di casualità che, a giudizio del CNPI, incide sull'attendibilità istituzionale e sociale dell'obiettivo che si intenderebbe perseguire (l'uscita anticipata dal sistema).”*

Ed è ancora il CNPI ad esprimere *“contrarietà alla flessibilità proposta, a regime, in materia di anticipo della frequenza ai due anni e mezzo di età dei bambini. Va, in primo luogo precisato, che rivolgersi a tale fascia di età presuppone la necessità di adeguate strutture e assetti organizzativi, a partire da un rapporto numerico insegnante/bambino ricalcato sui parametri dell'istruzione specifica dei bambini di quest'età.*

La previsione di anticipo non trova riscontro in esperienze attuate e consolidate nella scuola dell'infanzia del nostro Paese, anzi stravolge un modello educativo tra più apprezzati all'estero, e rende difficilmente perseguibili finalità ed obiettivi degli Orientamenti del 1991, imponendo faticose e non positive dissociazioni tra le professionalità educative che sarebbero ulteriormente appesantite dall'introduzione di nuove figure per il lavoro di cura dei bambini ed il conseguente adeguamento della professionalità docente.

Sempre per quanto riguarda la proposta di anticipare ai cinque anni e mezzo del bambino l'apprendimento di insegnamenti formali nella scuola elementare, essa non trova il necessario sostegno nè nella nostra apprezzata letteratura psicopedagogica, nè in esperienze didattiche attuali e pregresse, che hanno anzi dimostrato i limiti delle forzature in materia di prestazioni troppo precoci. ... Nel quadro del disegno di legge delega, infatti, dopo un percorso formativo nella scuola dell'infanzia, modificato rispetto a quanto indicato negli Orientamenti del 1991, l'anticipazione non trova alcuna motivazione sul piano educativo e determina gravi alterazioni nel percorso formativo della scuola elementare, con notevoli difficoltà per un sviluppo equilibrato dei tempi di apprendimento e di sviluppo delle autonomie dei bambini.

Si confermano così le preoccupazioni circa il rischio di un abbassamento della qualità dell'offerta formativa nella scuola primaria, tale da incidere negativamente anche sul percorso successivo... In conclusione il CNPI ritiene che la possibilità riservata alle famiglie per l'iscrizione anticipata dei figli, ricalca una concezione non condivisibile dell'educazione, che non appare rispettosa dei peculiari ritmi di sviluppo dei bambini di tale delicata fascia di età”.

Infine, evidente risulta in tema di anticipate iscrizioni, la violazione a regime dell'art. 81 della Cost., dal momento che per la scuola primaria le previsioni di cui all'art. 7 comma 5 risultano oltremodo apodittiche e subordinate a dei vincoli che, ove pure fossero rispettati, comporterebbero la necessità per il MIUR di provvedere *“a modulare le anticipazioni , anche fino alla data del 30 aprile di cui all'art. 2, comma 1°, lett. f), garantendo comunque il rispetto del predetto limite di spesa”.*

Perciò, considerata come improbabile l'ipotesi che vi siano risorse per consentire a tutti l'anticipo, delle due l'una: o le risorse risulteranno sufficienti grazie alla "modulazione" delle anticipazioni (si stabilirà ogni anno una data di anticipo transitoria e valida per tutti, oppure si stabiliranno dei contingenti massimi di "beneficiari" del diritto (???) all'anticipo, determinati sulla base di oggettivi criteri – ma quali? I primi che si iscriveranno? I residenti in una certa regione piuttosto che quelli residenti in un'altra? -), oppure si garantirà legittimamente l'anticipo per tutti, violando tuttavia l'art. 81 della Cost. per mancanza di copertura.

Non è un caso che ancora a metà luglio 2003 lo schema di decreto legislativo attuativo della riforma ed attinente alla "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53" langua in attesa di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri per le – legittime – osservazioni proposte dal Ministro dell'Economia.

I "CICLI" COME INESISTENTE METACONCETTO GEOMETRICO-GIURIDICO...L'ADDIO ALLA LICENZA ELEMENTARE E L'ART. 33 COST. DIMENTICATO.

Con specifico riferimento alla vasta fascia di ragazzi per i quali il proseguimento degli studi all'università sarà impossibile per ragioni economiche o inopportuno per mancanza di specifiche attitudini, si evidenzia altresì l'estrema gravità del danno prodotto dalla perdita di un titolo di studio legalmente riconosciuto dallo Stato: ed infatti attualmente, al termine degli otto anni di istruzione obbligatoria inferiore, il discente viene a trovarsi in possesso di due titoli (*licenza elementare e diploma di scuola media*) che, se decidesse di non proseguire negli studi, potrebbe comunque "spendere" sul mercato del lavoro alla ricerca di un impiego.

Con la riforma dei cicli questi potrà al più conseguire un solo titolo al superamento dell'esame di Stato previsto dall'art. 2 comma 1 lett. f della legge, stante l'eliminazione di fatto dell'esame intermedio fra scuole elementari e medie e del relativo titolo di studio.

In ciò peraltro è ravvisabile un'evidente violazione del quinto comma dell'art. 33 Cost., in quanto con l'abolizione dei "gradi" di scuola (in esito all'eliminazione della scuola media), viene a perdersi in ogni caso uno dei previsti esami di Stato "per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi".

Da ciò un'evidente dequalificazione formativa e professionale dello studente anche ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro.

L'art. 2 comma 1, lett. f L. 53/2003 quindi, oltre a porsi come si vedrà in contrasto con il secondo comma dell'articolo 33 Cost. per via dell'abolizione degli ordini e gradi, viola pure il comma quinto dello stesso art. 33 in virtù della "perdita" dell'esame di Stato per "l'ammissione ai vari....gradi di scuole o per la conclusione di essi".

Si osserva inoltre come la struttura delineata dalla L. 53/2003 comporti, per quanto riguarda la scuola media ed elementare, una vera e propria opera di smantellamento che annulla due identità e missioni formative ben definite, consolidate ed ancora valide.

Il nuovo ordinamento lascia immaginare un percorso unitario, ma al di là delle intenzioni, produce solo una mera sommatoria dei due precedenti ordini, con in più la perdita secca di un titolo di studio legalmente riconosciuto e di un esame di stato formativo e qualificante.

L'azzeramento di ben due ordini (*latu sensu*) di scuola e la stessa riconfigurazione dell'intero assetto del sistema scolastico italiano aprono inoltre tutta una serie di problematiche, dalla ridefinizione dei contenuti culturali dei cicli alla gestione del personale, dai tempi di attuazione della riforma al ruolo che le autonomie potranno svolgere nel riassetto.

Ed è peraltro la stessa nozione di "cicli scolastici" a manifestarsi nella propria complessiva arbitrarietà: la Costituzione infatti individua nei commi 2 e 5 dell'art. 33 un modello strutturale

dell'istituzione scolastica chiaramente profilato dal costituente ed ancorato alle [consolidate nozioni degli "ordini e dei gradi di scuole"](#).

Si ricorda a tal proposito che gli [ordini](#) sono tre, primario, secondario ed universitario, mentre i [gradi](#) sono due, con specifico riferimento alla scuola media ed alle scuole superiori (licei, istituti, etc.)

Appare pertanto evidente che lo stesso concetto di "cicli", se a tutto voler concedere potrebbe risultare compatibile con la nozione di "ordini", *de facto* elimina il profilo (costituzionalmente garantito) dei ["gradi"](#), [con ciò violando la Costituzione \(art. 33\)](#) ed il *precettivo* principio alla base di tale statuizione.

Una simile innovazione avrebbe avuto bisogno di ben altri supporti normativi, *necessitando quantomeno di un intervento di "revisione" costituzionale ex art. 138 Cost.* finalizzato ad eliminare ogni riferimento ad Ordini e Gradi e ad inserirne (magari) uno relativo al concetto di Cicli scolastici.

Ciò è mancato nel frettoloso e sommario operato dell'odierno legislatore, e da ciò non può che conseguire la potenziale incostituzionalità anche sotto tale profilo della legge n.53/2003.

Nondimeno un cenno meritano i [numerosi problemi collegati all'accorpamento-fusione fra scuola elementare e media](#): suscita in primo luogo perplessità l'eliminazione di un'istituzione (la scuola media) che ha egregiamente "funzionato" nel tempo, con evidente violazione del secondo comma dell'art. 33 Cost. (si è già detto di come la caducazione *ex se* della scuola media renda inutile lo stesso concetto di "grado", pure costituzionalmente previsto *e per la cui eliminazione sarebbe stato necessario un intervento di livello costituzionale sull'art. 33 con legge di revisione*).

Per altro verso deve stigmatizzarsi la rigida e indefinita articolazione del primo ciclo che non tiene in alcun modo conto dello sviluppo dell'età evolutiva dell'alunno che si trova ad affrontare (pur nell'assoluta varietà ed unicità dei percorsi formativi psico-fisici individuali) il passaggio dalla "fanciullezza" all'adolescenza per giungere ad una più completa coscienza di sè, alla conquista di una più strutturata capacità di astrazione e di problematizzazione e ad un nuovo rapporto con il mondo e la società.

Il modello previsto, articolato internamente secondo la scansione 1 + 2 + 2 (ex scuola elementare) e 2 + 1 (ex scuola media) tanto da apparire fra l'altro eccessivamente minuzioso e prescrittivo, è in aperta rottura con le stesse ipotesi di lavoro del Gruppo di Lavoro Bertagna, e [comprime l'autonomia delle istituzioni scolastiche](#) (di cui ottima prova hanno dato gli istituti comprensivi) [violando con ciò evidentemente l'art. 117 comma 3 della Costituzione](#).

L'età evolutiva è oggetto di studi specifici in un ambito specialistico della Psicologia in quanto questa età differisce profondamente dalla fanciullezza e dall'adolescenza.

La Costituzione italiana, nello stabilire gli Ordini ed i Gradi della scuola, ha tenuto nel debito conto gli studi e le ricerche scientifiche nel campo della Pedagogia e della psicologia; ed in base alla specificità dell'età evolutiva ha diviso, nell'Ordine secondario, il primo ed il secondo grado.

Al contrario, la legge n. 53/2003 ignora completamente questa specificità basata su solidi fondamenti scientifici e fa saltare il ragazzo da attività e studi "di tipo elementare" a quelli specifici di una scuola superiore.

E le negative conseguenze per l'apprendimento e lo sviluppo sono facilmente prevedibili: "*Natura non facit saltus*".

E' opportuno precisare ulteriormente che le disposizioni previste dal 1 comma dell'art. 2 della legge 53/2003 violano gravemente il *secondo comma dell'art. 33 Cost.* dal momento che, malgrado i formali richiami di cui alla lett. d), con tali norme si perviene all'abolizione *de facto* del

sistema costituzionalmente recepito e garantito degli "ordini e dei gradi di scuole", dove sarebbe stato semmai necessario un intervento di revisione costituzionale per pervenire a tale risultato.

D'altra parte problemi di non poco momento emergono dalla possibilità, garantita dalla lett. i) dell'art. 2 comma 1 legge 53/2003 di "cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, mediante apposite iniziative didattiche".

Le cosiddette passerelle fra la "filiera" dei licei e quelle dell'istruzione e formazione professionale comporteranno inevitabilmente un declassamento della qualità degli studi e dei programmi che dovrebbero caratterizzare i futuri licei nelle diverse aree previste, con conseguente gravissima lesione dei diritti dei futuri discenti.

L'affievolimento della "qualità" degli studi che inevitabilmente caratterizzerà la scuola secondaria, sarà dunque dovuto al fatto che verrà garantita agli alunni la possibilità di passare tramite apposite iniziative didattiche, da un indirizzo all'altro nel sistema dei licei e da questo al sistema dell'istruzione e formazione professionale, mediante l'attivazione di apposite e tuttavia vaghe iniziative didattiche finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta.

Un meccanismo che consenta continui passaggi fra le due filiere non può che abbassare il livello complessivo dell'istruzione offerta, plafonandosi su standard culturali minimi e in ogni caso inadeguati sia per le esigenze del sistema licei, sia per quelle del sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

D'altra parte ancora una volta emerge con chiarezza la violazione dell'art. 117 lett. m) poiché se la formazione e l'istruzione professionale sono gestite dalle regioni (secondo quanto previsto dallo stesso articolo 117) non si vede come lo stato possa garantire, nella fase dei "passaggi" previsti dalla lettera i) art. 2 della legge 53/3003, quell'omogenea "garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni" prevista dall'art. 117 lettera m).

Si evidenzia poi *per incidens* come la riduzione del periodo di scolarizzazione da 13 a 12 anni per l'istruzione e formazione professionale, pur non costituendo espressa violazione di puntuali previsioni costituzionali, ne tradisce lo spirito e si pone comunque in contrasto con l'art. 97 in tema di buona amministrazione, con riferimento al depotenziamento del delicato periodo formativo della scolarità di base ed alla dequalificazione della scuola secondaria.

OBBLIGO SCOLASTICO E DISPERSIONE: LE INCOGNITE DEL "DIRITTO ALL'ISTRUZIONE / FORMAZIONE".

L'art. 34, comma secondo, della Costituzione, è esplicito nell'indicare al legislatore il principio, di natura precettiva, secondo cui l'istruzione inferiore è obbligatoria e gratuita per gli – almeno – otto anni in cui è impartita.

E tuttavia tale precetto (otto anni di "istruzione inferiore...obbligatoria") non preclude al legislatore la possibilità di estendere l'obbligo scolastico complessivo oltre tale indicazione.

Precisazione questa di non poco momento, dal momento che autorizza a rinvenire in via di esegesi normativo-costituzionale due profili paralleli e complementari di obbligatorietà: un obbligo scolastico inferiore costituzionalmente garantito di "almeno otto anni" ed un obbligo scolastico complessivo che il legislatore ordinario è autorizzato ad estendere, in ipotesi, fino al termine dell'ordine di scuola secondario (fino alle soglie dell'università, per essere più chiari).

E' necessario a questo punto procedere ad alcune precisazioni sull'obbligo di istruzione prima e dopo la L. n. 9/99: l'esegesi degli articoli da 109 a 112 del decreto legislativo 297/94 e dell'articolo 8 della legge istitutiva della scuola media (31/12/1962, numero 1859) consente di verifi-

care come in attuazione dell'articolo 34 della costituzione, [l'istruzione inferiore](#) è impartita nella scuola elementare e media.

Essa ha la durata di *almeno otto anni* ed è obbligatoria e gratuita. Sono soggetti all'obbligo scolastico i fanciulli dal sesto al quattordicesimo anno di età ed all'obbligo scolastico si adempie frequentando le scuole elementari e medie, statali, non statali o anche privatamente.

Ha adempiuto all'obbligo scolastico l'alunno che abbia conseguito il diploma di licenza della scuola media; chi non l'abbia conseguito è prosciolto dall'obbligo se al compimento del quindicesimo anno di età dimostra di aver osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo scolastico.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge numero 9 del 20/1/99, a decorrere dall'anno scolastico 1999/2000 l'obbligo d'istruzione complessivo è stato elevato da otto a dieci anni. L'istruzione obbligatoria è gratuita. In sede di prima applicazione e fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo (è chiaro il riferimento alla "legge sui cicli", progettata dai governi della precedente legislatura e naufragata tristemente prima di poter effettivamente dispiegare i propri effetti) l'obbligo di istruzione avrà *durata novennale*. Mediante programmazione da definire, nel quadro del suddetto riordino, sarà introdotto l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età a conclusione del quale tutti giovani potranno acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale.

Ai sensi della legge numero 9/99, quindi, l'obbligo scolastico a partire dall'anno scolastico 1999/2000, si adempie frequentando la scuola elementare, la scuola media ed il primo anno delle scuole secondarie superiori.

Di conseguenza l'articolo 112 della decreto legislativo 297/94 e l'articolo 8 comma 2 della legge istitutiva della scuola media (1859/62), sono stati modificati: ha adempiuto all'obbligo scolastico l'alunno che abbia conseguito la promozione al secondo anno di scuola secondaria superiore e chi non l'abbia conseguita è prosciolto dall'obbligo se al momento del quindicesimo anno di età dimostri di aver osservato per almeno nove anni le norme sull'obbligo scolastico.

L'istruzione obbligatoria è gratuita anche nel primo anno di scuola secondaria superiore e per l'iscrizione e la frequenza a tale anno non si possono imporre tasse o contributi di qualsiasi genere.

Orbene la legge 53/2003, oltre ad abrogare la legge 30/2000, cioè proprio la contestata legge "Berlinguer - De Mauro" di riforma dei cicli, provvede [all'abrogazione della legge n. 9/99](#), e stabilisce alla lett. c) dell'art. 2 che *"è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il 18 anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e mediante regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e garantendo, attraverso adeguati interventi, l'integrazione delle persone in situazione di handicap a norma della legge 5 febbraio 1992, n. 104. La fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere legislativamente sanzionato; nei termini anzidetti di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere viene ridefinito ed ampliato l'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni. L'attuazione graduale del diritto-dovere predetto è rimessa ai decreti legislativi di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, della presente legge correlativamente agli interventi finanziari previsti a tale fine dal piano programmatico di cui all'articolo 1, comma 3, adottato previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e coerentemente con i finanziamenti disposti a norma dell'articolo 7, comma 6, della presente legge;"*.

La disposizione non è di immediata interpretazione poiché al centro dell'attenzione non vi è più il collaudato concetto di obbligo scolastico con tutte le ricadute in termini di obblighi per le fa-

miglie, gli enti locali e le scuole nel contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, ma il cosiddetto [diritto all'istruzione/formazione per almeno 12 anni](#).

Si pone qui un doppio ordine di problemi: in primo luogo si genera una tipologia di [percorsi scolastico formativi assai differenziata, disomogenea e di dubbia legittimità](#) che andrà dai [fruitori di soli 11 anni di formazione](#) (nel caso di qualifica professionale triennale) a quanti ottemperano a [12 anni di "diritto-dovere"](#) (canale quadriennale dell'istruzione professionale senza conseguimento del diploma), fino ai più diligenti allievi che si gioveranno dell'istruzione pubblica per [ben 13 anni](#) (percorso liceale quinquennale con uscita a 19 anni); d'altra parte seri dubbi si pongono circa [i contenuti e la stessa qualità del diritto-dovere all'istruzione formazione](#), dalla cui attuazione con successivi decreti legislativi dipenderà la conformità a Costituzione quanto meno con riferimento ai primi 8 anni, costituzionalmente tutelati ex art. 34 comma II della Costituzione.

Sotto quest'ultimo profilo si osserva come [un diritto-dovere non seriamente imposto e sanzionato, con attribuzione di adeguati poteri alle competenti istituzioni per il recupero della dispersione determinerebbe una aperta violazione dell'art. 34 comma II che esplicitamente impone e garantisce l'obbligo scolastico inferiore](#).

D'altra parte è lo stesso CNPI a sottolineare come, in materia di diritto dovere, *"non vi è alcun riferimento alla disciplina transitoria. Infatti in vista dell'attuazione a regime del nuovo ordinamento, sarebbe necessario prevederne sia i termini di attuazione, sia la decorrenza degli effetti abrogativi delle norme sopra richiamate, attualmente in vigore, di cui verrebbe sancito il superamento"*[1\[3\]](#).

[LA "FEDERALIZZAZIONE" DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE-FORMAZIONE: LE INCOGNITE DELL'INTRODUZIONE DELLA "QUOTA DI RISERVA" PER LE REGIONI.](#)

L'art. 2, comma 1 lett. L) della legge 53/2003 prevede che: *"i piani di studio personalizzati nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, contengono un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale, e prevedono una [quota, riservata alle regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali](#)".*

Secondo Giancarlo Cerini²[\[4\]](#) *"Il tema del curriculum "locale", o meglio della quota del curriculum da riservare ad un approfondimento della realtà locale o di conoscenza del territorio fa parte dell'evoluzione del principio dell'autonomia scolastica che conferisce una sempre più estesa discrezionalità alle singole scuole di definire una quota significativa del proprio curriculum. In alcuni primi provvedimenti sperimentali (es.: D.I. n. 234 del 26-6-2000) tale quota viene indicata nel [15 % dell'orario scolastico obbligatorio](#), mentre nelle bozze dei curricula De Mauro ci si spingeva fino al [20 % del monte-ore](#). Tale tempo può essere destinato a variare i rapporti tra i tempi delle discipline obbligatorie, oppure ad introdurre nuove attività e discipline, o a variare le metodologie didattiche. La commissione Bertagna aveva introdotto il termine "intensificazione" del curriculum, quasi a limitare la flessibilità ad un diverso modo di affrontare le discipline fondamentali; inoltre proponeva una secca diminuzione dei tempi del curriculum, fissando una soglia di sole 25 ore settimanali, lasciando la quota rimanente di circa 10 ore settimanali di attività laboratoriali (per discipline di carattere espressivo, operativo) ad una aperta negoziazione con gli utenti della scuola ed il territorio, con obbligo della scuola di erogare il curriculum aggiuntivo, ma con la libertà degli utenti di avvalersene. Questa ultima ipotesi non è contemplata direttamente nel disegno di legge, ma viene delegata al Ministro nell'ambito dei provvedimenti di riscrittura dei piani di studio e di definizione degli orari delle discipline.*

Nel testo della legge compare, invece, una [clamorosa novità \(per altro preannunciata dal Ministro nelle sue prime dichiarazioni al Parlamento nel luglio 2001\): una quota del tempo-scuola,](#)

ancora da precisare, viene riservata alla potestà di ogni Regione, per introdurre approfondimenti culturali legati ai diversi contesti regionali. La proposta ha fatto molto discutere, soprattutto per l'estemporaneità di qualche azzardata interpretazione "localistica" e per la genericità della sua formulazione (quale percentuale? chi decide? su quali opzioni?), ma soprattutto perché sembra azzerare totalmente la quota precedentemente riservata all'autonoma decisione delle scuole. Sarebbe paradossale che lo sviluppo dell'autonomia dovesse essere limitato dall'insorgere di nuovi centralismi, questa volta di carattere regionale. La delega, almeno in questo caso, dovrebbe essere più esplicita".

In sostanza delle due l'una: o le quote regionali **si sommano** alle quote dell'autonomia, ed allora un tempo scuola diversificato per regione per oltre il 25% (più di un quarto del totale!) discriminerebbe gli allievi per territorio vanificando la garanzia su tutto il territorio della Repubblica dei "livelli essenziali delle prestazioni ...", con ciò violando gli artt. 3 e 117 comma II lett. I) della Costituzione.

Oppure le quote regionali **si sostituiscono** alle quote riservate all'autonomia, con ciò pervenendosi alla violazione dell'art. 117 comma 3 che fa "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

Anche qui il CNPI3[5] opportunamente afferma che: "La scuola è servizio alla persona e come tale va garantita nell'esercizio della sua funzione istituzionale, ovvero nell'azione volta ad assicurare a tutti gli studenti, al cittadino, pari opportunità formative; in tal senso, trova piena legittimazione la unitarietà del sistema formativo, e trova significato e senso l'obbligo fatto allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Ogni altra interpretazione, volta a consentire la devoluzione alle Regioni di poteri e compiti spettanti allo Stato, è in netto contrasto peraltro con quanto previsto dal riformulato art. 117, commi 3 e 6 della nostra Costituzione, e non tiene in giusta considerazione la complementarità tra gli insegnamenti impartiti ed il valore legale del titolo di studio e la sua spendibilità in ambito comunitario.

Il CNPI non condivide la previsione di riservare alle Regioni una quota orario dei piani di studio in quanto ciò comprometterebbe l'autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche, da garantire a norma dell'art. 21 della L. 59/97 e del DPR 275/99. Questo anche a sottolineare la necessità di dover assicurare l'unitarietà dell'offerta formativa su scala nazionale, ferma restando l'esigenza di fornire modalità di integrazione tra scuola e territorio, nella prospettiva della piena realizzazione della persona, in quanto cittadino e lavoratore.

Il DDL di delega contiene l'affermazione che i decreti legislativi di attuazione della riforma debbono risultare coerenti con il "principio" di autonomia delle istituzioni scolastiche, le cui competenze vanno rispettate unitamente a quelle conferite ai diversi soggetti istituzionali".

Orbene non v'è chi non veda come le profonde sperequazioni socio-economico-istituzionali riscontrabili sul territorio nazionale finirebbero per creare **notevoli disparità fra allievi** risultando ad esempio favoriti coloro i quali si trovassero a risiedere in zone del paese più ricche e progredite, e ciò anche nel periodo dell'obbligo scolastico che invece ha senso solo se l'istruzione impartita risponda a requisiti di omogeneità ed uguaglianza degli iter formativi e dei curricula.

L'art. 2, comma I, lett. I viola dunque anche l'art. 33 comma secondo nella parte in cui affida alla Repubblica il compito di dettare "le norme generali sull'istruzione", dal momento che la predetta disposizione tale principio mette come già visto in discussione aprendo alla possibile "disomogeneizzazione" dei curricula su base etnico-territoriale.

A prescindere dai rilievi precedentemente esposti, vi è poi la possibilità che i maestri elementari (in possesso del titolo di diploma di abilitazione), insegnino e valutino alunni "nell'area ex media" (segnatamente gli ultimi anni del primo ciclo), dove al contrario è stato finora necessario il titolo universitario, con evidente dequalificazione del percorso formativo e dei processi della didattica.

L'art 5 della legge n. 53/03 non fa chiarezza in materia con riferimento alla inevitabile situazione transitoria: il maestro elementare ed il docente di scuola media, che oggi intraprendono due percorsi formativi totalmente diversi, dovranno comunque operare fin da subito nella medesima istituzione scolastica.

Da qui il rischio che le due figure professionali, disarticolate dalle specifiche realtà scolastiche di riferimento (scuola elementare e media), si rivelino inadeguate e dannose per la formazione degli allievi delle fasi iniziali e finali del primo ciclo.

UNA RIFORMA DIFFICILE: A CACCIA DI RISORSE PER UN VARO "A PUNTATE".

Per concludere un ulteriore cenno deve farsi all'insufficiente e generico riferimento alla necessaria copertura finanziaria della legge, che in violazione del quarto comma dell'art. 81, risulta di fatto esserne priva.

L'art. 7, nell'evidenziare fra l'altro un insufficiente richiamo alla copertura finanziaria della legge a regime, con aperta violazione dell'*art. 81 comma quarto* della Cost., suggerisce in conclusione ed una volta di più come sia in realtà l'intera legge sul riordino dei cicli scolastici ad essere potenzialmente incostituzionale, come pure si è cercato fin qui di illustrare.

Ed infatti si ricorda in primo luogo come la copertura finanziaria si riferisca unicamente alla possibilità di anticipare l'età d'ingresso nella scuola elementare e dell'infanzia. In assenza di ulteriori disposizioni non è possibile esprimere una valutazione circa l'attendibilità degli impegni di spesa previsti per far fronte a queste nuove misure, comportanti un evidente aumento delle classi, degli insegnanti ed in generale degli oneri di funzionamento.

In particolare, assai delicata appare la condizione della scuola dell'infanzia che, per accogliere bambini di due anni e quattro mesi, dovrebbe adottare rigorosi parametri di qualità (rapporti numerici insegnanti-bambini adeguati, nuove figure professionali, adattamento delle strutture, nuovi servizi di supporto) rispetto ai quali si fa un generico riferimento nella legge, senza definirne i dettagli, né i relativi oneri.

Per il resto tutto sembra affidato alle annuali disposizioni in termini di maggiore spesa delle leggi finanziarie a venire, ed all'indispensabile "*verifica delle occorrenze finanziarie*" che fa del Ministero dell'Economia il vero *dominus* della riforma.

La legge n. 53/03 di fatto, come è possibile dedurre anche dai numerosi interventi informali del Quirinale, risulta priva di una complessiva copertura finanziaria e pertanto costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 81 comma 4 Cost.

Ci si consenta di terminare con le stesse parole che il CNPI riporta a conclusione del proprio parere: " *Il CNPI sostiene che nessuna riforma, e tanto meno quella della Scuola, possa essere realizzata "a costo zero" ed è convinto che le spese previste dal Bilancio dello Stato per l'istruzione e la formazione vanno considerate un investimento per il Paese e capitolo strategico di supporto alle politiche attive di sviluppo.*

Per queste ragioni esprime fortissime perplessità rispetto alla scelta di subordinare il piano programmatico di interventi finanziari per la realizzazione degli obiettivi della riforma (art. 1, comma 3, del d.d.l. di delega) alle compatibilità e ai vincoli di finanza pubblica e, quindi, alle disposizioni delle annuali leggi finanziarie (ibidem art.7, comma 6) rendendo così aleatorio, ove non addirittura improbabile, il perseguimento degli obiettivi stessi."

Avv. Alfredo Assisi

Note:

- 4[1] L. Domenici, "ANCI: <<non siamo pronti >>", Sole 24 Ore del 15 marzo 2003.
- 5[2] CNPI, adunanza dell'11 aprile 2002, parere al disegno di legge delega di riforma della scuola.
- 6[3] CNPI, cit.
- 7[4] G. Cerini, "Comma dopo comma: il commento del disegno di legge di riordino dei cicli", pubblicazione telematica su www.edscuola.it, 14/3/02; in virtù delle poche modifiche apportate in sede di conversione, il commento rimane ancora oggi un indiscusso punto di riferimento per chi intenda approfondire le tematiche implicate dalla "legge Moratti".
- 8[5] CNPI, cit.
-