

**LE SCUOLE SONO AUTONOME:
CHE SPAZIO HANNO PER GESTIRE I PROCESSI DI RINNOVAMENTO
IN ATTO NEL SISTEMA SCOLASTICO?**

da Scuola Oggi del 3/3/2004

Approda in Gazzetta Ufficiale il primo decreto attuativo della riforma Moratti. Il decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2003 consente alla scuola di abbandonare la fase sperimentale e di avviare l'applicazione organica dalla legge 53/2003 (la riforma Moratti, appunto).

Il provvedimento, pubblicato sul supplemento ordinario n. 31 al numero 51 del 2 marzo, riguarda la scuola dell'infanzia (che non sarà obbligatoria e durerà tre anni) e il primo ciclo dell'istruzione che durerà otto anni e sarà costituito da scuola primaria e secondaria di primo grado.

La scuola primaria, cinque anni, sarà articolata in un primo anno raccordato con la scuola dell'infanzia, e in due periodi didattici biennali. La scuola secondaria di primo grado durerà tre anni (un periodo didattico biennale e un terzo anno per completare il percorso disciplinare e assicurare l'orientamento e il raccordo con il secondo ciclo).

Il decreto legislativo cancella l'esame di Stato alla fine del primo ciclo. Alle elementari diventano definitivi l'insegnamento di inglese e informatica, mentre alle medie arriverà la seconda lingua. Farà poi il suo esordio il tutor, un insegnante che seguirà l'intero percorso di primo grado. Il decreto definisce, infine, tempo pieno e tempo prolungato gratuiti (tra gli aspetti più contestati del provvedimento).

La scuola dell'infanzia avrà durata da 24 a 50 ore settimanali, a scelta delle famiglie.

Per la primaria, sono previste 27 ore settimanali obbligatorie e 3 di attività e insegnamenti opzionali (obbligatori per la scuola e facoltativi e gratuiti per gli studenti), per un totale di 30 ore. Il tempo pieno (27 ore + 3 + 10) sarà offerto a tutti i bambini della scuola primaria gratuitamente fino a 40 ore settimanali, comprensive del tempo mensa, in base alle scelte dei genitori. Per la secondaria di primo grado sono previste 27 ore settimanali obbligatorie e 6 di attività e insegnamenti opzionali (obbligatori per la scuola e facoltativi e gratuiti per gli studenti), per un totale di 33 ore.

Il tempo prolungato è garantito gratuitamente fino a 40 ore settimanali (27 + 6 + 7).

**LA RIFORMA DEL PRIMO CICLO E' FATTA.
MA LETIZIA MORATTI: "NON E' CAMBIATO NULLA"**

Mentre la Gazzetta ufficiale pubblica il decreto legislativo attuativo della riforma, Letizia Moratti a "Ballarò" dichiara, in particolare in relazione al tempo pieno: "Non cambia nulla". E allora ovvia è venuta la domanda: "Ma allora, perchè la riforma?". Il ministro non ha saputo che dire. La lezioncina che aveva diligentemente imparato per spiegare il valore della sua riforma, non le è servita a dare quella che ci è sembrata la risposta più pertinente.

Insomma, si è avuta la netta impressione che al MIUR si stia navigando a vista. Ora in ogni modo nelle scuole c'è una legge nuova da applicare. Come?

Lo spiega in un prezioso intervento che pubblichiamo in questa pagina Federico Niccoli. Ma al di là di queste indicazioni c'è da sottolineare che sul cammino di questa riforma ci sono ancora da fare molti passi.

Per la scuola del primo ciclo, innanzitutto, ma per le superiori. Il clima di opposizione e di confusione che di giorno in giorno si va registrando non è certo ideale per compiere operazioni così delicate. Noi continueremo a tener informati i nostri lettori sui passaggi più significativi di questo avvenimento.

Senza pregiudizi e senza remore. Solo nell'interesse di una scuola come quella italiana che ha bisogno urgente di uscire dallo stato di fibrillazione in cui si trova.

IN DIFESA DELL'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

a cura di Federico Niccoli

Il primo decreto di attuazione della legge 53/03 è stato approvato nonostante l'opposizione delle scuole e delle famiglie e nonostante le perplessità espresse dalle commissioni parlamentari e la bocciatura solenne del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

Mentre continuano le iniziative di stampo legale, sindacale e politico tese a contrastare l'applicazione di norme che rendono la scuola pubblica italiana più povera e più selettiva è opportuno da subito rilevare i profili di incostituzionalità (per "eccesso di delega") del primo decreto attuativo e gli attentati al valore costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Esaminiamo nel dettaglio i poteri dell'Amministrazione Centrale da tre punti diversi di osservazione :

1. i poteri esclusivi del Miur
2. le scelte del Miur con il 1° decreto attuativo : quel che ha fatto (che poteva fare, anche se non ci piace e che dovremo contrastare con una battaglia politico-sindacale)
3. le scelte del Miur con il 1° decreto attuativo : quel che ha fatto (*che non poteva fare, che non solo non ci piace e dovremo contrastare con una battaglia politico-sindacale, ma anche con iniziative legali in difesa dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, a causa degli sconfinamenti dell'Amministrazione Centrale in poteri esclusivi delle istituzioni stesse*).

In premessa, va subito detto che più che nella legge-delega , palesi profili di incostituzionalità sono presenti nel decreto legislativo attuativo. La legge 53 è , nella sostanza, un provvedimento fortemente regressivo , in quanto riduce fortemente l'offerta formativa delle scuole pubbliche, trasformando l'istruzione in un bene a domanda individuale , ma si limita (si fa per dire!) a intervenire nel settore delle "norme generali sull'istruzione" e dei "livelli essenziali delle prestazioni" . Interviene malamente e pesantemente , ma in un campo di competenza dell'Amministrazione Centrale . Correttamente indica che i decreti legislativi successivi dovranno essere emanati "nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province... e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il d. leg.vo del 23 gennaio 2004, invece, è impugnabile per palese ""eccesso di delega"" , in quanto interviene in una materia, che è di competenza esclusiva delle istituzioni scolastiche autonome (si veda appresso). Il rispetto

dell'autonomia scolastica è divenuto, pertanto, uno dei cardini a cui doveva ispirarsi il legislatore delegato.

I poteri esclusivi del MIUR sono definiti in maniera chiara dall'art. 8 del DPR 275/99 (regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche) :

Il Ministro della Pubblica Istruzione, previo parere delle competenti commissioni parlamentari sulle linee e sugli indirizzi generali, definisce, sentito il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, per i diversi tipi e indirizzi di studio:

- a) gli obiettivi generali del processo formativo;
- b) gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;
- c) le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale;
- d) l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;
- e) i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum;
- f) gli standard relativi alla qualità del servizio;
- g) gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi;

In attuazione di tali poteri il Miur

- Ha disposto l'anticipo della frequenza a 2 anni e mezzo e a 5 anni e mezzo nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria. NON CI PIACE, MA POTEVA FARLO
- Ha disposto la rigida separazione tra scuola primaria e scuola secondaria. NON CI PIACE, MA POTEVA FARLO
- Ha disposto un doppio canale formativo : sistema dei licei e sistema della formazione professionale. NON CI PIACE, MA POTEVA FARLO
- Ha determinato l'orario obbligatorio annuale, accodandovi un orario facoltativo ed uno aggiuntivo. NON CI PIACE, MA POTEVA FARLO
- Ha definito i curricula (obiettivi generali del processo formativo e le competenze attese per gli alunni della scuola italiana) . VORREMMO ESSERE STATI CONSULTATI . SOPRATTUTTO DOVREBBE ESSERE STATO CONSULTATO IL CNPI E SI SAREBBE DOVUTO ADOTTARE UN REGOLAMENTO. LA PROCEDURA E L'IMPIANTO GENERALE NON CI PIACCONO, MA IN QUALCHE MODO SIAMO COSTRETTI AD ACCETTARE SIA LA FORZATURA PROCEDURALE SIA I CONTENUTI
- Ha definito gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni : NON CI PIACCONO, MA POTEVA FARLO

Se passiamo da quel che é "legittimo" (che è moltissimo!) e che dovremo contrastare in tutte le sedi politico-sindacali, perché riporta indietro l'orologio della scuola italiana di almeno 30 anni, a quel che "legittimo non è" , scopriremo interferenze sistematiche nei poteri riconosciuti (ed ormai costituzionalizzati) alle istituzioni scolastiche autonome. Infatti

- ? Si possono definire gli obiettivi generali del processo formativo (sia pure attraverso la procedura irrituale di un allegato al decreto, invece del previsto regolamento con tutte le garanzie di confronto democratico previste dalla legge) ma è sconcertante tradurli in documenti di diversa natura e di diverso valore giuridico (*Indicazioni, Raccomandazioni, Esemplicazioni, Profilo di uscita*) di ben 299 pagine . E' tale il livello di dettaglio (si pensi che per la sola scuola elementare sono dedicate ben 78 pagine alla esplicitazione di modelli organizzativi, la cui stesura è UN DIRITTO SOGGETTIVO PERFETTO DELLA ISTITUZIONE SCOLASTICA) che di "generale" c'è poco o niente

- ? Si possono definire le *funzioni tutoriali idonee a garantire il perseguimento degli obiettivi generali del processo formativo*, MA NON SI PUO' indicare anche lo strumento organizzativo, rappresentato da una figura nuova di zecca qual è quella del tutor. La definizione degli strumenti organizzativi é UN DIRITTO SOGGETTIVO PERFETTO DELLA ISTITUZIONE SCOLASTICA
- ? Si possono definire gli organici (- e , questo è il nodo cruciale di ogni riforma NEL BENE E NEL MALE-), ma non si può anche stabilire come debbano essere impiegati i docenti (chi fa il tutor, chi fa l'insegnante dei laboratori, quante ore toccano all'uno e quante agli altri). Le modalità di impiego dei docenti costituiscono un diritto soggettivo perfetto dell'istituzione scolastica
- ? Si possono definire gli indirizzi generali per la valutazione degli alunni, MA NON SI PUO' ANCHE DEFINIRE CHI (IL TUTOR, SENTITI GLI ALTRI INSEGNANTI DEL TEAM) DEVE CONCRETAMENTE STENDERE LA VALUTAZIONE ED AGGIORNARE IL COSIDDETTO PORTFOLIO. ANCHE IN QUESTO CASO SIAMO IN PRESENZA DI UN VULNUS FORTE ALL'AUTONOMIA DIDATTICA ED ORGANIZZATIVA DEI DOCENTI
- ? E' giusto e sacrosanto che il MIUR definisca le finalità della scuola , MA NON PUO' anche decidere che l'unico strumento metodologico idoneo a perseguire le finalità stesse è assicurato dalla *personalizzazione dei piani di studio*. In questo modo si infligge un colpo duro alla libertà di insegnamento dei singoli insegnanti, all' autonomia organizzativa ed all'autonomia didattica. Le istituzioni scolastiche potrebbero, in piena autonomia, scegliere lo *strumento metodologico* della personalizzazione , ma il MIUR non può imporre una "metodologia di Stato" . Al di là del merito (vedi appresso) , è inammissibile che il MIUR voglia definire una "programmazione di stato", un modello unico di riferimento ed una procedura unica in un campo dove solo la ricerca e la verifica dei risultati può giustificare le scelte, i modelli, le procedure
- ? I "piani personalizzati" propongono un modello (e, forse, neppure un "modello", ma uno schema molto astratto) programmatico delle attività didattiche, cosa che mai nessuno nella storia della scuola in Italia si era permesso di avanzare (un po' come se i programmi dell'85 avessero imposto la programmazione per obiettivi, piuttosto che quella per procedure o per concetti!). Ma la proposta ministeriale è presentata in un documento che ha il carattere del vincolo, non dell'orientamento. Ancora più grave, dal punto di vista dell'autonomia didattica , è il fatto che, sempre nelle Indicazioni e con valore vincolante, si dettino le procedure per la elaborazione dei piani personalizzati, cioè si prescrive come si deve "fare la programmazione" con procedure descritte in termini quasi algoritmici : si prescrive ai docenti come fare per definire gli obiettivi formativi, come costruire le unità di apprendimento, come assemblarle per definire i piani personalizzati. Un apparato programmatico rigido, schematico, assolutamente astratto e pure impraticabile
- ? Se l'istituzione scolastica ha scelto nel POF, in forza della autonomia didattica, la strada della "individualizzazione dell'insegnamento" (quale principio regolativo idoneo ad individuare modalità di insegnamento adatte alla realtà sociopsicologica e culturale di ciascun allievo, sulla base della considerazione che ogni soggetto ha caratteristiche e stili di apprendimento diversi da quelli degli altri) ha *pieno diritto e potere esclusivo di farlo*. Non si può tranquillamente ignorare, infatti, che insegnamento individualizzato *non è insegnamento individuale*, perché esso è comunque collocato nel contesto sociale della classe come ricerca del "punto di contatto tra le esigenze di generalizzazione e le esigenze di individualizzazione".

Definire, nel titolo, gli indirizzi curriculari come "*Indicazioni Nazionali per i piani personalizzati*" vuol dire rendere "prescrittiva" la diversificazione dei percorsi e dei risultati, rimandando a classi o gruppi di alunni differenziati per livelli di capacità.

Inoltre , come giustamente argomenta Massimo Nutini dell'ANCI "i *piani personalizzati* fanno prevalere una idea di scuola come puro "*servizio alla persona*" ovvero alle famiglie, annullando il senso e la funzione del sistema educativo pubblico per ridurlo ad una mera contrattazione tra le parti ,che rischia di essere interpretato in termini di differenziazione non solo dei percorsi, ma anche degli esiti formativi. Insomma, una "scuola su misura" che po-

trebbe tramutarsi in una organizzazione didattica per gruppi distinti, in un paesaggio scolastico intitolato alla flessibilità "totale": la classe si destruttura e compaiono gruppi di interesse, di livello, di recupero, di potenziamento con contestuale abbandono dell'idea di *una scuola che non privilegia più un progetto per la propria comunità, ma che diventa un luogo in cui i singoli accedono a quote più o meno ampie (e comunque discrezionali) di un servizio*".

Come si vede il MIUR ha la piena titolarità di tali e tanti poteri in grado di determinare positivamente o negativamente la qualità strutturale e il funzionamento della scuola che non avrebbe bisogno di dettare minuziosamente anche il "come" si debbano realizzare gli obiettivi generali del processo formativo.

Lo Stato ha tanti modi, con le scelte fondamentali di politica scolastica (soprattutto con la giusta facoltà che gli è riconosciuta di determinare gli organici del personale docente e non docente e di stanziare i fondi necessari al funzionamento delle scuole) di sostenere fattivamente oppure di condizionare negativamente l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Chi ha in mano leve così potenti, non dovrebbe effettuare anche *continue invasioni di campo (o praticare interventi a gamba tesa, come si direbbe in gergo calcistico)*.

I Collegi dei docenti ed i Consigli di Istituto hanno il dovere di difendere le prerogative dell'autonomia, ricorrendo, se necessario e con l'appoggio dei sindacati confederali, ad impugnare in grado di sollecitare pronunciamenti della Corte Costituzionale.

Seguendo lo schema iniziale, possiamo concludere che l'autonomia si può riassumere nella seguente tripartizione di materie:

1. nelle materie di indirizzo generale (individuate analiticamente nell'art. 8 del DPR 275/99) i poteri delle istituzioni scolastiche sono *quasi inesistenti* e, in ogni caso, sono strettamente vincolati alle determinazioni del MIUR
2. nella determinazione complessiva dei curricula i poteri delle istituzioni scolastiche sono *concorrenti nella misura del 15%* rispetto ai poteri dell'Amministrazione Centrale e Regionale
3. nelle materie che riguardano la definizione di tutte le forme di *flessibilità didattica, di impiego dei docenti, di autoorganizzazione interna* i poteri delle istituzioni scolastiche sono *esclusivi ed hanno come unico limite il rispetto delle leggi generali*. Più esplicitamente: una volta che l'Amministrazione Centrale ha definito quasi tutto il definibile (gli obiettivi generali, le competenze attese per gli alunni delle scuole della Repubblica, le risorse umane e materiali da assegnare alle scuole), il *come realizzare gli obiettivi e i risultati attesi e il come impiegare le risorse assegnate è competenza esclusiva e inalienabile delle singole istituzioni scolastiche*.

E' certamente vero che l'autonomia delle istituzioni scolastiche e i relativi poteri non hanno i tratti della "originarietà", ma "derivano" da uno specifico trasferimento da parte del legislatore, che, se ne ha voglia e coraggio, può revocare. Ma la legge Moratti e il 1° decreto attuativo non sono arrivati a tanto (pur nel diluvio di abrogazioni effettuate). Anzi, ogni 5 righe c'è un omaggio all'autonomia delle istituzioni scolastiche e ogni 10 un intervento di forte contenimento delle ragioni dell'autonomia. Ebbene, se vuole affossare l'autonomia, il legislatore deve seguire la strada maestra di una nuova legislazione primaria integrativa e/o modificativa dei poteri delle istituzioni scolastiche. Il Ministero non può, attraverso una normativa secondaria, vanificare la portata ormai costituzionale dell'autonomia.

Val la pena, per concludere, riportare testualmente le norme che assegnano i poteri e la competenza esclusiva (su poche, ma importanti materie) alle istituzioni scolastiche autonome:

Art. 3 - Piano dell'offerta formativa

Ogni istituzione scolastica predispone, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa. Il Piano è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia

Art. 4 - Autonomia didattica

2. Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune

Art. 5 - Autonomia organizzativa

Le istituzioni scolastiche adottano, anche per quanto riguarda l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa

ART. 6 - RELAZIONI A LIVELLO DI ISTITUZIONE SCOLASTICA

1. A livello di ogni istituzione scolastica ed educativa, in coerenza con l'autonomia della stessa e nel rispetto delle competenze del dirigente scolastico e degli organi collegiali, le relazioni sindacali si svolgono con le modalità previste dal presente articolo.
2. Sono materie di informazione preventiva le seguenti:
 - a) proposte di formazione delle classi e di determinazione degli organici della scuola;
 - b) criteri per la fruizione dei permessi per l'aggiornamento;
 - c) utilizzazione dei servizi sociali;

Sono materie di contrattazione integrativa le seguenti:

- d) modalità di utilizzazione del personale in rapporto al piano dell'offerta formativa;
- e) criteri riguardanti le assegnazioni del personale docente, educativo ed ATA alle sezioni staccate e ai plessi, ricadute sull'organizzazione del lavoro e del servizio derivanti dall'intensificazione delle prestazioni legate alla definizione dell'unità didattica. Ritorni pomeridiani;
- f) criteri e modalità di applicazione dei diritti sindacali, nonché determinazione dei contingenti di personale previsti dall'accordo sull'attuazione della legge n. 146/1990, così come modificata e integrata dalla legge n.83/2000;
- g) attuazione della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro;
- h) i criteri generali per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto e per l'attribuzione dei compensi accessori, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, al personale docente, educativo ed ATA;
- i) criteri e modalità relativi alla organizzazione del lavoro e all'articolazione dell'orario del personale docente, educativo ed ATA, nonché i criteri per l'individuazione del personale docente, educativo ed ATA da utilizzare nelle attività retribuite con il fondo di istituto;

ART. 26 – CCNL 2002/05

1. Le istituzioni scolastiche adottano ogni modalità organizzativa che sia espressione di autonomia progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa.
2. Nel rispetto della libertà d'insegnamento, i competenti organi delle istituzioni scolastiche regolano lo svolgimento delle attività didattiche nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine possono adottare le forme di flessibilità previste dal Regolamento sulla autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 – e, in particolare, dell'articolo 4 dello stesso Regolamento (cfr. nota n.21)-, tenendo conto della disciplina contrattuale.

Per concludere , sembra indispensabile condurre una battaglia campale

- sia per tutelare legalmente i dirigenti scolastici e i docenti che , in nome del valore costituzionale dell'autonomia scolastica, si rifiuteranno di applicare eventuali direttive ministeriali "prescrittive" riguardo all'impiego delle risorse umane e materiali disponibili e all'adozione delle strategie metodologiche più opportune per il raggiungimento degli obiettivi generali fissati dalla legge
- sia per difendere la nuova funzione delle scuole autonome di presidio della qualità dell'istruzione
- sia perché, infine, il DPR 275/99 risulterebbe di fatto abrogato e l'autonomia sarebbe il vuoto simulacro di un'organizzazione di nuovo a struttura piramidale e ri-centralizzata