

DALLA LEGGE 53 AL DECRETO 61

di Giancarlo Cerini e Mariella Spinosi(), da Educazione&Scuola del 30/8/2003*

Una riforma difficile: perché

Le vicende di questi mesi, contrassegnati dalla rapida approvazione delle norme generali in materia di istruzione (la legge n. 53 del 28-3-2003) e dal ben più lento e faticoso procedere della sua attuazione (con l'incerto punto di approdo del DM n. 61 del 22-7-2003), sono la controprova di quanto sia difficile – non solo in Italia – trasferire un processo di riforma dalle aule parlamentari o dalle sedi di elaborazione scientifica alla realtà viva della scuola. Un problema sempre sottovalutato nel nostro paese, se si pensa ai tanti incidenti di percorso che hanno lastricato la strada delle riforme degli ultimi dieci anni (dal riordino dei cicli al "concorso" per i docenti, dalla scuola di base unitaria all'estensione dell'obbligo scolastico), ma che in altri contesti ha dato luogo ad una vera e propria disciplina di studio: la "governance" delle politiche pubbliche innovative. Infatti, la riforma dei grandi apparati pubblici rappresenta una questione "spinosa" per tutti i sistemi politici, perché non è agevole conciliare le opposte esigenze degli *stakeholder* (portatori di interessi generali: nel nostro caso i genitori, ma anche le "imprese" e la società civile), delle istituzioni pubbliche (che tendono ad una certa impermeabilità degli apparati), degli addetti ai diversi servizi (attenti alle loro prerogative individuali-contrattuali).

In Italia, l'assenza di un'amministrazione pubblica autorevole, rende patologica una dinamica che altrove viene vissuta come fisiologia al sistema.

Vediamo, allora, in rapida sintesi gli indicatori di disagio di questo nostro paese, che non riesce ad essere "normale", nemmeno nella politica scolastica.

Innanzitutto siamo in presenza di un conflitto di natura politico-istituzionale che si riverbera sulla politica scolastica e tende a drammatizzare il confronto sulle decisioni da prendere, anche quelle relative agli ordinari aspetti gestionali (gli organici, il bilancio, le graduatorie). Ogni questione rischia di trasformarsi in uno scontro di civiltà, con l'evidenziarsi di due "visioni" del mondo e della scuola, ben oltre il merito degli stessi problemi. Prendiamo, ad esempio, il tema dell'obbligo scolastico e/o formativo: al di là dell'estensione dell'uno (quello *scolastico* era stato portato a 15 anni con la legge 9/1999, ora abrogata) e dell'altro (quello *formativo* era stato esteso a 18 anni dalla legge 144/1999), ciò che più conta dovrebbe essere l'effettiva possibilità di elevare il profilo culturale della popolazione italiana, che oggi esibisce palesi deficit sia in termini quantitativi che qualitativi: è sufficiente solo una diversa architettura istituzionale o non sono per caso necessari processi culturali e sociali assai più profondi e radicati? E non dovrebbe essere questo un problema di comune interesse per l'intera classe dirigente del nostro paese?

La svolta federalista e l'autonomia

Si registra anche un'oggettiva difficoltà ad interpretare l'evoluzione costituzionale e legislativa, che assegna ampi poteri normativi alle Regioni in materia di istruzione, definendo un'area di *legislazione concorrente* in cui i protagonisti delle scelte diventano le singole Regioni. Anche in questo caso, nonostante nel frattempo sia intervenuta l'approvazione della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (c.d. La Loggia) a chiarimento dei nuovi rapporti tra Stato e Regioni, i motivi di conflitto non mancano, soprattutto in caso di diversa appartenenza politica. È successo ai tempi della legge della Regione Lombardia sul buono scuola, succede oggi con la legge regionale n. 12 del 30-6-2003 della Regione Emilia-Romagna (attuativa del nuovo Titolo V della Costituzione). Anche in questo caso, andando ben oltre il merito: non pare, infatti, che l'idea di sistema integrato tra i 14 ed i 16 anni propugnato dalla Regione Emilia-Romagna sia poi così lontano

dai contenuti del recente accordo tra Stato e Regioni (19 giugno 2003) in materia di *offerta formativa integrata* tra istruzione e formazione professionale. Dello stesso tenore è anche l'art. 4 della legge 53/2003 che richiede una esplicita integrazione tra i diversi canali formativi, raccomandando una precisa regia della scuola per assicurare la maggiore coerenza di percorsi educativi flessibili e personalizzati.

Ricordiamo che una delle motivazioni per la sospensione dell'attuazione del riordino dei cicli approvato nella precedente legislatura (Legge n. 30 del 10-2-2000) era riferita proprio alle modifiche introdotte, in materia costituzionale, dalla Legge Cost. n. 3 del 18-10-2001 che invitava, se non altro, a riconsiderare in profondità tutta la materia della *formazione professionale* e – ciò che più conta – dell'*istruzione professionale*, materia esplicitamente assegnata alla potestà regionale. È su questa base costituzionale che poggia anche buona parte della elaborazione teorica a sostegno dell'ipotizzato sistema educativo duale: da un lato la filiera dei Licei, di sicura pertinenza dello Stato, dall'altro la nuova filiera professionale (non meramente addestrativa), di sicura pertinenza delle Regioni. Ripartizione facile da tracciare sulla carta, ma foderata di intricatissimi problemi interpretativi, a partire dalla gestione del personale docente degli attuali istituti statali.

La stessa gestione degli spazi di autonomia riconosciuti alle scuole a seguito della legge 59/1997 (e della successiva copiosa normativa secondaria) è oggi incerta, sospesa tra il ripristino di un rassicurante controllo del centro sulle risorse disponibili (soprattutto umane e finanziarie) e la spinta ad un'improbabile libera determinazione di ogni scuola sulle medesime materie. Ora, è pur vero che l'autonomia scolastica è esclusa dai nuovi ambiti di legislazione regionale (la Costituzione del 2001 fa "salva l'autonomia delle scuole"), ma la previsione di assegnare alla potestà delle Regioni una quota significativa (il 10/15 %) del curriculum scolastico desta non poche preoccupazioni nei cultori dell'integrità dell'interesse nazionale. Il punto è però già statuito all'interno della legge 53/03, e rende problematica la stessa definizione di nuovi quadri orari e curricolari: le quote orarie delle discipline dovranno considerarsi al netto o al lordo dell'ancora indefinita quota "regionale"?

La legge 53 e gli strumenti attuativi

Solo ora ci si accorge di talune imprecisioni (o dimenticanze) della legge 53/03, che rischiano di renderne problematica l'attuazione. Ad esempio, la legge prevede sì una temporizzazione necessaria (due anni) per l'emanazione dei decreti legislativi per l'attuazione del nuovo ordinamento (non si dimentichi che siamo in presenza di una legge delega), ma nulla dice circa la fase transitoria che si viene a determinare "mano a mano" che i diversi decreti attuativi entrano (o non entrano) in vigore. Anzi, sembra non prevedere alcuna fase transitoria (e comunque non indica strumenti giuridici per colmare questa lacuna). Si tratta di una "terra di nessuno" tra vecchio e nuovo ordinamento che potrebbe dar vita ad un intenso contenzioso di fronte alla magistratura amministrativa.

Lo stesso DM 61/03, che non è il decreto legislativo di prima applicazione della legge 53/2003, potrebbe venirsi a trovare in questa condizione di *impeachment*, così come la CM n. 62 del 22-7-2003 di illustrazione e "ampliamento" dei contenuti del decreto. Per altro, ricorsi in merito sono già stati depositati al TAR competente del Lazio. È pur vero che la via giurisdizionale non è il modo migliore di fare politica (scolastica), ma tutti i metodi (anche quelli più discutibili) vengono a galla quando manca la condivisione sulle scelte di fondo.

Stessa sorte potrebbe spettare all'introduzione generalizzata della *lingua straniera* nei primi due anni della scuola primaria, ove per altro è già presente nella misura del 30% circa delle classi, anche in assenza di uno specifico dispositivo di legge, nonché alla diffusione dell'*alfabetizzazione informatica*, a patto di chiarirsi sul significato pedagogico di un tale evento, che la stessa riforma, nella stesura definitiva assunta dalla legge 53/03 tende a derubricare ad acquisizione strumentale e non a finalità pervasiva della scuola.

Sono due "must" (atti a grande consenso sociale, oltre che di immediato effetto mediatico) che nessuno dovrebbe mettere in discussione, ma che inseriti nel secondo articolo del DM 61/03 vengono ora contestati nella loro ipotizzata cogenza "erga omnes".

L'Amministrazione scolastica, con la CM n. 68 dell'8 agosto 2003 (una sorta di *errata corrige* della precedente 62/03), corre ai ripari, precisando che il progetto di innovazione deve limitarsi agli aspetti di natura didattica. Per la lingua straniera resta l'invito alla sua "generalizzazione", anche con le risorse aggiuntive messe a disposizione con la CM 58/03 relativa agli organici del personale per l'a.s. 2003/2004.

<i>Previsioni DM 61/2003</i>	<i>Sollecitazioni CM 62/2003</i>	<i>Precisazioni CM 68/2003</i>
È promosso un progetto nazionale di innovazione per le classi prime e seconde limitatamente a "l'adozione dei nuovi contenuti culturali ed educativi di cui alle Indicazioni nazionali...".	"...le istituzioni scolastiche, nell'esercizio della loro autonomia... possono procedere anche alla revisione dei modelli organizzativi e ad una diversa articolazione delle attività didattiche..." (cpv 5)	"... il progetto suddetto si limita ai contenuti delineati nelle Indicazioni Nazionali per i piani di studio personalizzati relativi alle prime due classi della"
Restano fermi "gli attuali assetti strutturali, gli orari di funzionamento e le risorse professionali in dotazione... rimettendo all'autonomia delle istituzioni scolastiche l'attivazione di nuovi modelli relativi all'organizzazione della didattica".	È consentito destinare "maggiore attenzione alle funzioni tutoriali, al coordinamento didattico, alle attività laboratoriali, all'adozione del portfolio delle competenze dei singoli alunni..." (cpv 6)	"... i capoversi 5-6-7 del paragrafo <i>contenuti del provvedimento</i> , di cui alla menzionata circolare n. 62 si intendono come non formulati, in quanto non rientranti negli obiettivi del progetto nazionale suddetto".
Nelle prime due classi si procede alla "introduzione generalizzata della alfabetizzazione informatica e dell'alfabetizzazione nella lingua inglese...".	L'introduzione delle alfabetizzazioni informatica e nella lingua inglese "rappresenta... un vincolo generalizzato per le classi prima e seconda"	

Sperimentazione sì, sperimentazione no

Anche il richiamo all'art 11 del Dpr n. 275 dell'8 marzo 1999 (Regolamento dell'autonomia) è oggetto di valutazioni controverse. Da un lato assicura circa il diretto coinvolgimento e apprezzamento dei Collegi dei docenti nell'adesione ai piani di innovazione, dall'altro lascia la regia della sperimentazione nelle mani dell'Amministrazione centrale, con una sorta di autorizzazione preventiva alle scuole. Non è chiaro il rapporto tra l'autonomia di ricerca, sviluppo e sperimentazione riconosciuto alla scuola senza alcun particolare vincolo (art. 6 del Dpr 275/1999) ed il meccanismo autorizzativo di fatto contenuto nell'art. 11 del Regolamento (Piani di innovazione). Inoltre, nel caso specifico, più che di innovazioni di ordinamento si tratterebbe di saggiare la validità delle proposte di nuove "Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati per la scuola primaria". Tali documenti, che sono annunciati come allegati al DM 61/03, non sono –

al momento di andare in stampa – ancora stati resi pubblici. Sul sito del MIUR manca il link e ci si deve accontentare del precedente testo elaborato in occasione del piano di sperimentazione 2002/2003.

Potrebbe trattarsi di semplici esigenze tecniche connesse con il *restyling* di alcune parti del documento (una vicenda già vissuta a proposito dei cangianti allegati al DM 100/2002 sulla sperimentazione), o di una oggettiva difficoltà a considerare le Indicazioni allegate al DM 61/03 come quel “nucleo essenziale dei piani di studio scolastici”, per i quali la legge 53/03 prevede un ben preciso e diverso itinerario elaborativi, cioè un regolamento legislativo corredato del parere delle competenti commissioni parlamentari.

Allegare le Indicazioni nazionali definitive ad un semplice Decreto Ministeriale potrebbe rappresentare un nuovo “casus belli” di non facile composizione. Questo “strappo” è oggetto delle motivazioni del parere contrario espresso da una minoranza del CNPI. Il massimo organo consultivo della scuola, che è in attesa pluriennale di riforma, per altro non ha avuto il tempo per esprimersi compiutamente sui contenuti culturali del documento che era stato inoltrato nel maggio 2003, unitamente alla prima versione di un decreto legislativo sulla scuola primaria, prima “abbozzato”, poi “non formulato”.

Al di là delle procedure formali, la scuola si interroga sulle fonti pedagogiche e sugli autori delle nuove proposte curriculari, sulle modalità di partecipazione della comunità scientifica e della scuola alla elaborazione di un progetto sufficientemente condiviso. Se il CNPI spesso sembra guidato da dinamiche strettamente sindacali, che lo portano ad assumere un atteggiamento estremamente difensivo, non per questo si può *bypassare* l'esigenza di un ampio dibattito sulle bozze di documenti destinati ad orientare per molti anni l'attività progettuale della scuola. A maggior ragione oggi, quando le Indicazioni nazionali ambiscono a presentarsi come il “livello essenziale delle prestazioni in materia di diritto all'istruzione” e quindi con un carattere prescrittivi per le scuole. Questo atteggiamento, ad un tempo di cauta provvisorietà degli elaborati e di disponibilità all'ascolto, avrebbe probabilmente rappresentato il “valore aggiunto” di un decreto di transizione, in grado di spargliare le posizioni pregiudiziali di sindacati, associazioni, forze politiche.

C'è da chiedersi, a questo punto, quale sia stato l'esito dei pareri richiesti nella scorsa primavera alle associazioni più rappresentative degli insegnanti, in termini di elementi di criticità e di positività sulle bozze delle Indicazioni nazionali.

Va ricordato che il CNPI, nella pronuncia espressa a maggioranza, aveva precisato che il decreto non avrebbe potuto essere considerato come una anticipazione della riforma, per la quale è d'obbligo la via maestra dei decreti legislativi, ma come un'auspicabile opportunità di riflessione culturale e di primo contatto con i temi pedagogici richiamati dal legislatore (nuove indicazioni curriculari, personalizzazione, laboratori, funzioni tutoriali, ecc.). Rimaneva esclusa ogni incidenza su aspetti di carattere ordinamentale e quindi organizzativi (come il tempo scuola, la diversa articolazione delle professionalità docenti). Inoltre, ogni decisione in merito (comunque, sempre limitata ai contenuti educativi e culturali delle Indicazioni nazionali) avrebbe dovuto essere assunta in piena autonomia dai Collegi dei docenti.

Una scelta in piena autonomia

Lo stesso Ministero, come già ricordato, è ritornata sulla questione (con la nota 68/03) limitando la portata delle innovazioni riferibili all'art. 11 del Dpr 275/99 alle sole questioni di natura didattica. Ma sappiamo anche che l'art. 11 è lo strumento idoneo a promuovere – in chiave sperimentale – processi di innovazione strutturale ed organizzativa. E che richiede la presenza di un progetto nazionale (un documento di base) cui le scuole possono ispirare le loro specifiche proposte di adattamento dei Piani dell'Offerta formativa. Ma di questo piano non c'è traccia negli atti a disposizione delle scuole, contrariamente a quanto era avvenuto in occasione della sperimentazione per l'anno scolastico 2003/2004. Allora, il DM 100/02 nella sua articolazione

descrittiva, di fatto veniva ad assumere la funzione di progetto nazionale, sia pure flessibile, corredato di proposte di Indicazioni nazionali per i piani di studio.

L'attuale decreto sembra avere un raggio d'azione più ampio, ambisce infatti alla generalità delle scuole elementari italiane (delle classi prime e seconde, per la precisione), ma la sua incidenza appare più ridotta, perché limitata agli aspetti di natura educativa e culturale. Un invito, come si legge nelle premesse del decreto, a mettersi in sintonia con i temi pedagogici connessi con la proposta di riforma, con molta libertà e con il gusto della ricerca aperta e partecipata, senza – per ora – alcuna preoccupazione per le possibili ricadute sul piano dell'organizzazione strutturale della scuola.

Si tratta certamente di un cambiamento di linea rispetto all'ipotesi iniziale di una introduzione – ope legis – fin dal settembre 2003 di profonde novità nell'organizzazione della scuola primaria (con riduzione dei tempi scuola, una diversa organizzazione dell'insegnamento, cogenza delle Indicazioni Nazionali) e di un rapido completamento della riforma nel giro di 12 mesi (questa era la tempistica prevista dalle bozze del decreto legislativo di prima applicazione della legge 53/2003, poi non formalizzato).

In questi ultimi mesi dobbiamo onestamente registrare alcuni fatti rilevanti, quali:

- le difficoltà generali di ordine politico, in particolare le perplessità sorte all'interno della stessa maggioranza di Governo anche in materia di politica scolastica e di attuazione delle riforme;
- una più ponderata lettura degli atteggiamenti prevalenti all'interno della scuola elementare (con un visibile e forse imprevedibile attaccamento degli insegnanti elementari ad alcuni dei motivi ispiratori della riforma del 1990, in particolare all'idea di contitolarità, collegialità e pari responsabilità educativa all'interno del team docente);
- le restrizioni imposte alla finanza pubblica in materia di spesa, come si evince dagli atti più rilevanti del Tesoro (leggi finanziarie, documento di programmazione, ecc.), tali da mettere in forse il decollo di quel piano pluriennale di investimenti per la riforma, pure previsto nel corpo della stessa legge 53/03;
- l'esigenza di misurarsi con i nodi rilevanti della riforma, che appaiono sempre più quelli legati alla fascia di età 14-16 anni (là ove si manifestano gli indici più disastrosi di dispersione scolastica), dove le scelte da compiere assumono anche una più immediata rilevanza istituzionale e mettono – da subito – alla prova i nuovi rapporti tra Stato e Regioni. Ne è una testimonianza l'approvazione del protocollo generale d'intesa Stato-Regioni e la stipula di accordi specifici con ogni regione, in merito alla fase transitoria che si apre con l'abrogazione della legge 9/1999 (obbligo scolastico).

Occorre prendere atto di questi elementi di novità, che determinano una sorta di "moratoria" per la scuola primaria, con tempi più congrui per conoscere e metabolizzare le innovazioni proposte, ma non solo. Non ci sembra una pausa di carattere esclusivamente tecnico, ma anche l'emergere di una diversa consapevolezza politica e culturale: l'idea che la scuola elementare è tutt'ora una buona scuola, con un largo credito nell'opinione pubblica, con attestazioni docimologiche internazionali di tutto rispetto (come risulta dall'indagine IEA-PIRLS, 2001 sui livelli di lettura dei ragazzi di quarta elementare, ai primi posti del *rating* internazionale), con un corpo professionale di valore (dirigenti e maestri) non semplicemente abbarbicato a difendere i propri privilegi, ma interessato e disponibile a costruire una scuola elementare migliore, rispettosa però di quanto di buono già realizzato negli ultimi 15 anni.

Se l'analisi che proponiamo non è troppo fantasiosa (a noi compete l'ottimismo della volontà) allora si potrebbero aprire prospettive meno incerte per il futuro della scuola elementare. Lo stesso DM 61/2003, invece di trasformarsi nell'ennesimo motivo di scontro (o in una prova di forza sul gradimento del progetto ministeriale nelle scuole), potrebbe diventare un alveo in cui incanalare idee diverse di curricolo e di didattica, tutte però orientate al miglioramento effettivo della scuola elementare.

(*) Tratto dall'introduzione al fascicolo "*Scuola primaria: primi passi nella riforma...*" a cura di G.Cerini e M.Spinosi, inserto allegato al n. 1, 1-15 settembre 2003 di "Notizie della scuola", Tecnodid editore. Il fascicolo di 96 pagine contiene interventi di D.Cristanini (la sperimentazione delle 250 scuole), di G.Cerini (i nodi organizzativi), di M. Spinosi (le questioni pedagogiche), di E.Raviolo (l'anticipo), di M.Ruscelli (l'inglese nelle classi iniziali), di W.Casamenti (la prima alfabetizzazione informatica), oltre all'ultima versione delle *Indicazioni Nazionali* per la scuola primaria (con un'ampia introduzione di G.Bertagna).

Si ringrazia la casa editrice Tecnodid per l'autorizzazione alla pubblicazione in rete.