

AGeSC

ASSOCIAZIONE GENITORI SCUOLE CATTOLICHE

“PER CAPIRCI QUALCOSA”

*libro bianco sulla nuova riforma della scuola
(giugno-dicembre 2006)*



AGeSC
ASSOCIAZIONE GENITORI SCUOLE CATTOLICHE

“PER CAPIRCI QUALCOSA”

*libro bianco sulla nuova riforma della scuola
(giugno-dicembre 2006)*

INTRODUZIONE

“Per capirci qualcosa”

di Maria Grazia Colombo (*)

Le pagine che seguono costituiscono un contributo significativo alla comprensione di quanto sta accadendo nella scuola italiana in questi ultimi mesi. Occorrono però alcune precisazioni che spieghino l'intento e le valutazioni dell'Associazione Genitori Scuole Cattoliche.

Perché questo “libro bianco”?

L'AGeSC si è sempre posta l'obiettivo, in questo defaticante decennio di riforme della scuola (ed a volte “sulla scuola”), di esprimere il proprio giudizio critico sulle proposte che il legislatore ha via via elaborato. Con una chiave di lettura particolare, quella dei genitori. Come non ricordare, a questo proposito, i numerosissimi interventi, documenti e le iniziative pubbliche organizzate per fare conoscere ai genitori quello che stava accadendo nella scuola, come si andava a modificare la relazione genitori e scuola e quale ne era il giudizio dell'Associazione. Queste pagine si collocano dunque in continuità con questo sforzo associativo: chiarire i termini della questione ed esprimere il giudizio dell'AGeSC sulle molteplici azioni di riforma che sono state avviate in questi primi mesi della nuova legislatura.

Quali le “chiavi di lettura”

L'AGeSC esercita il proprio giudizio valutando le azioni legislative e normative in relazione a quelli che sono gli snodi centrali della propria anima associativa:

- a) La centralità della famiglia come soggetto originario e primario dell'educazione;
- b) La funzione sussidiaria che la scuola deve avere nei confronti della famiglia. Non solo la scuola non può sostituirsi alla famiglia, ma è necessario attivi quei percorsi virtuosi che consentano a tutti i genitori di essere in grado di esercitare il proprio compito educativo;
- c) La necessità di riconoscere e valorizzare concretamente il patrimonio educativo e formativo della scuola cattolica e dalla formazione professionale di ispirazione cristiana.

La dialettica tra istanze sociali e politica

L'AGeSC è statutariamente apartitica. E sempre ha inteso, gelosamente, conservare questa specificità. Questo ha sempre consentito all'Associazione di esprimere il proprio pensiero senza condizionamenti partitici. Rispettiamo le istituzioni e la politica, perché la loro missione è al servizio del bene comune. Per questo riteniamo essenziale il libero contributo di voci associative espressioni di istanze

sociali condivise. Queste voci costituiscono l'antidoto al rischio dell'autoreferenzialità della politica. L'AGeSC è una di queste voci, quella quantitativamente più significativa nel mondo dell'associazionismo dei genitori della scuola.

Lo stile del “libro bianco”

L'AGeSC in questi mesi ha guardato con preoccupazione all'ulteriore turbinio di provvedimenti che si sono in modo repentino abbattuti sulla scuola italiana. L'impressione è che i più abbiano perso il filo del discorso di quanto sta accadendo. O quanto meno che i genitori non siano stati messi in condizione di comprendere in misura adeguata quanto si sta realizzando in termini legislativi e normativi. Da questa considerazione è nata l'esigenza di fornire uno strumento che aiutasse i genitori a “leggere” i mutamenti in atto. Si è perciò scelto di realizzare questa sorta di *instant book* che, come tale, risente dei pregi e dei difetti dello strumento. Questa modalità comunicativa, infatti, non consente analisi eccessivamente approfondite; realizza però le condizioni per offrire chiavi di lettura in tempi sufficientemente rapidi. Chi vorrà potrà poi agevolmente approfondire successivamente le notizie qui riportate.

D'altra parte, i continui provvedimenti assunti sull'ordinamento scolastico in questi mesi (che non si sono certo esauriti, ma continuano ad incalzare) hanno ridisegnato e continuano a ridisegnare la scuola italiana. Urge perciò intervenire sul merito di quanto sta accadendo.

Dai genitori, per i genitori

Queste pagine nascono su istanza del Consiglio Nazionale AGeSC e sono il prodotto di un gruppo di lavoro di genitori dell'Associazione; vengono offerte a tutti i genitori della scuola italiana, statale o paritaria che sia. Considerato che il punto di vista che ci ha guidato è quello dei genitori, non ci si è soffermati su tutte le molteplici tematiche scolastiche che in questi mesi sono state oggetto di modifica. Ne sarebbe risultato un lavoro enciclopedico, di scarsa immediatezza e difficile utilizzo. Certamente sono molti i temi meritevoli di osservazione ed approfondimento, che qui non trovano spazio. D'altra parte, dai temi qui trattati possono agevolmente desumersi alcuni degli elementi che hanno animato l'azione di Governo sulla scuola. Altra caratteristica di questa pubblicazione è l'approccio alle tematiche. Abbiamo voluto cercare di comprendere le motivazioni che hanno guidato l'adozione dei provvedimenti. Per questo viene fatto più volte riferimento alle dichiarazioni rese istituzionalmente dal Ministro della Pubblica Istruzione, Giuseppe Fioroni, nelle aule del Parlamento Italiano.

Infine, per facilità di lettura, si è optato per la stesura di schede sintetiche che illustrino singole tematiche oggetto degli interventi di modifica.

Alcune considerazioni conclusive

Chi vorrà leggere queste pagine, potrà trarne le conclusioni che riterrà più opportune. Per quanto ci riguarda, riteniamo necessarie tre sottolineature, che riassumono il giudizio dell'AGeSC:

i numerosi provvedimenti sulla scuola assunti in questi mesi hanno mortificato i genitori nella propria corresponsabilità educativa, compiendo un arretramento nel rapporto genitori e scuola. Vanno purtroppo in questa direzione, ad esempio, gli atti normativi che hanno sminuito, quando non disapplicato, gli istituti della funzione tutoriale, del portfolio, delle attività opzionali e facoltative e la limitazione della mobilità docente. La stessa legge Finanziaria è stata utilizzata per approvare una vera e propria riforma della scuola, senza alcun preventivo coinvolgimento dei soggetti interessati e della società civile.

non è stato dato seguito all'impegno di adottare modalità fluide ed efficaci di ascolto e confronto mediante processi di condivisione delle scelte. La scuola appare sempre più dominio incontrastato di volontà sindacali che esautorano la collettività da un bene primario quale è il sistema di istruzione e formazione del Paese. la Legge Finanziaria 2007 non solo non ha incrementato od almeno riconfermato le risorse destinate al sistema paritario nell'esercizio finanziario 2006. Addirittura le risorse sono state ridotte di oltre 53 milioni di euro. Ne consegue la probabile prossima interruzione del servizio pubblico offerto da tante scuole, specialmente quelle primarie parificate, maggiormente a rischio di chiusura. Nella medesima Legge Finanziaria non ha trovato spazio neppure il rifinanziamento per l'a.s. 2006/07 del contributo per la riduzione degli oneri rimasti a carico dei genitori delle scuole paritarie per l'attività educativa.

Appare evidente, da queste tre sottolineature, il giudizio negativo dell'AGeSC sull'operato dell'Esecutivo in questi mesi di lavoro. Tuttavia siamo certi vi siano gli spazi per un miglioramento dell'azione di Governo. Ciò sarà possibile se si vorrà cominciare realmente a dare ascolto anche ad istanze solo apparentemente "deboli", quali quelle dei genitori.

(*) *Maria Grazia Colombo è Presidente Nazionale dell'Associazione Genitori Scuole Cattoliche*

LIBRO BIANCO SULLA NUOVA RIFORMA DELLA SCUOLA

L'AGeSC non ha valutato positivamente gli anticipi di iscrizione, previsti dalla riforma varata dal Parlamento nella passata legislatura. Questo istituto normativo è stato comunque introdotto con prudenza e in forma sperimentale, lasciando alle famiglie la facoltatività nella scelta, per verificarne l'efficacia e l'effettiva rispondenza a esigenze sociali e formative.

Che cosa prevede la legge delega 53/2003? Di consentire l'iscrizione anticipata di bambini che compiono tre anni di età dopo il 31 dicembre. Il limite di età era stato fissato al 28 febbraio con previsione di portarlo al 30 aprile, dopo le verifiche di fattibilità. Per questo motivo nel settembre 2006 sono entrati nella scuola dell'infanzia anche bambini di 30 mesi (tre anni a febbraio).

In un decreto legge di proroga di diversi istituti normativi ereditati dalla precedente legislatura, si è deciso in un primo momento di prorogare di un altro anno (2007-2008) la vita degli anticipi dell'infanzia, bloccando comunque il termine massimo di accesso al compimento del terzo anno di età entro il 28 febbraio. Ci si è però accorti che nel suo breve corso di vita l'anticipo ha consentito di accogliere circa 70 mila bambini nati dopo il 31 dicembre; di questi quasi 30 mila accolti nelle scuole statali. Evidentemente, dunque, dietro tante domande c'era un'esigenza sociale non soddisfatta per carenza di altre strutture per l'infanzia.

Di anticipo parla l'accordo sindacale del 17 luglio 2006 (con cui sono state disapplicate alcune norme del decreto legislativo sul primo ciclo), precisando di non essere in condizione di trattare la materia per i motivi di seguito esposti: *Art. 5 – (Anticipi nella scuola dell'infanzia) - Non essendo stati definite le figure professionali, gli organici e gli accordi interistituzionali connessi all'introduzione di "nuove professionalità e modalità organizzative" di cui all'art. 2, comma 1, lettera e) della legge 28 marzo 2003, n. 53, tutte condizioni necessarie per l'attivazione degli anticipi, non sussistono i presupposti perché il tema venga trattato in sede di sequenza contrattuale*" (Sequenza contrattuale del 17 luglio 2006, ai sensi dell'art. 43 del CCNL Scuola 24.7.2003).

L'accordo, quindi, non prevede la disapplicazione degli anticipi, come invece ha disposto per tutor, contratti di prestazione d'opera e per la mobilità del personale scolastico, ma dichiara solamente l'impossibilità di intervenire sulla materia per via contrattuale.

A settembre 2006 veniva poi emanata una nota, a firma del Vice Ministro Bastico, nella quale si affermava che per questo anno scolastico 2006/07 (a lezioni già avviate) non potevano essere autorizzati anticipi da parte del Ministero, ma che le istituzioni scolastiche, se lo ritenevano opportuno, potevano confermare le iscrizioni in anticipo già accolte. Diversi dirigenti scolastici hanno di conseguenza ritenuto di non dover accogliere bambini anticipatari che erano stati iscritti

regolarmente nel gennaio 2006 e che, in qualche caso, avevano già fatto ingresso a scuola il primo giorno di lezione. L'anno scolastico è così partito nella confusione sugli anticipi e nella previsione che fosse imminente un cambiamento.

La nuova Legge Finanziaria 2007 (comma 630) cambia ancora le carte in tavola prevedendo di ampliare l'offerta formativa per l'infanzia attivando iniziative sperimentali rivolte a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, con priorità per sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia; queste sono in sostanza quelle che vengono definite "sezioni primavera" delle scuole dell'infanzia paritarie. Viene contestualmente abolito l'anticipo introdotto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 59/2004 (quello che fissava al 30 aprile l'età massima di accesso). La Finanziaria però non abroga la norma generale sugli anticipi, contenuta nella legge di riforma (n. 53/2003) né la norma che a giugno (legge n. 228, art. 1, comma 6) ha prorogato il regime transitorio degli anticipi nell'infanzia. Infine, sempre la Legge Finanziaria destina alla sperimentazione delle sezioni primavera le risorse finanziarie previste dalla legge 53/2003 per gli anticipi.

In forza delle nuove norme, quali bambini potranno entrare nelle sezioni primavera delle scuole dell'infanzia a settembre 2007, inizio delle attività didattiche? I bambini che a quella data avranno almeno 24 mesi e che compiranno tre anni di età l'anno dopo, entro il 31 agosto. Se prima era considerato troppo precoce un ingresso di bambini di 30 mesi (tre anni a febbraio), immaginiamoci questi!

C'è un'altra questione da chiarire. In passato si iscrivevano con pieno diritto bambini che compivano tre anni di età entro il 31 gennaio. Entravano quindi a scuola di 31 mesi. Ma se le sezioni primavera sono fatte per bambini da 24 fino a 36 mesi di età, significa che i bambini che compiono tre anni di età da settembre a gennaio (cioè da 35 a 31 mesi di età) non potranno più iscriversi alla scuola dell'infanzia, perché saranno dirottati sulle nuove sezioni primavera strutturate anche per bambini della loro età? Sarà dunque un passo indietro?

Questo modo di procedere disorienta le famiglie. E i Comuni che nella maggior parte dei casi avevano osteggiato il "vecchio" anticipo per ragioni economiche (scarse risorse) e pedagogiche (lotta al precocismo), cosa diranno delle sezioni primavera che precocizzano ancor di più e che prospettano maggiorazioni di costi? In sostanza, si è abolito l'anticipo, per realizzare l'anticipo dell'anticipo (come efficacemente osservato dal sindacato Cisl).

Una delle critiche maggiormente diffuse, che hanno accompagnato l'azione del precedente Ministro dell'Istruzione, è stata quella di non avere adeguatamente "ascoltato" il corpo reale della scuola. Vi è chi, peraltro, prendendo ad esempio le modalità di azione decisioniste del Ministro Fioroni, critica la Moratti esattamente per il motivo opposto, ovvero per avere ritardato eccessivamente la sua azione di Governo in ragione della volontà di raggiungere mediazioni impossibili.

Quale che sia il punto di vista, il Ministro Fioroni si è proposto in maniera esplicita di ristabilire una comunicazione diretta con la scuola, con modalità fluide ed efficaci di ascolto e di confronto, dando avvio a processi concreti e visibili di condivisione delle scelte, recuperando un clima sereno e costruttivo. Affermando fra l'altro, *"so bene che può suonare retorica l'affermazione – in ogni caso tutt'altro che inedita – secondo cui nella scuola non si possono fare riforme, e neppure modesti cambiamenti, senza il coinvolgimento e contro il parere degli insegnanti. So anche che l'esperienza vi ha reso giustamente diffidenti nei confronti di queste belle parole e di chi le pronuncia. Ma vi assicuro che farò il possibile per non smentirle....Ci sono modifiche urgenti e fondamentali che devono essere fatte, ma prima di ogni modifica ci sarà l'ascolto del mondo della scuola, per i confronti con l'associazionismo professionale, con le organizzazioni sindacali di categoria, con le parti sociali, ... per decidere a ragion veduta... Le trasformazioni vere richiedono tempi lunghi e distesi"* (lettera del Ministro Fioroni ai dirigenti scolastici ed ai docenti, prot. 692 del 31 agosto 2006).

Si tratta di affermazioni che l'AGeSC ha apprezzato e condiviso, considerandolo uno stile necessario per ridare serenità a tutti i soggetti della scuola, dopo un decennio di riforme (annunciate, più che realizzate) che ha generato non poco ansietà in tutti.

Il problema è però che alle giuste affermazioni di principio non sono seguiti i fatti ed abbiamo assistito in pochi mesi allo smantellamento degli istituti della precedente riforma, in particolare di quelli che maggiormente realizzavano il rafforzamento del rapporto genitori e scuola (tutor, portfolio, mobilità docente, attività opzionali e facoltative, contratti per prestazioni d'opera, come può leggersi in queste pagine). Abbiamo poi scoperto con sorpresa una complessiva (e complessa) riforma della scuola introdotta nella Legge Finanziaria 2007, che comporterà l'emanazione, delegata al Ministero della Pubblica Istruzione, di ben 38 atti applicativi. Abbiamo infine conosciuto all'atto della loro approvazione il decreto legge del Governo che pone mano al sistema scolastico secondario di secondo grado.

Aldilà del merito, elemento caratterizzante di tutti questi provvedimenti è l'assenza dei *"tempi lunghi e distesi"* e delle modalità di *"ascolto, confronto e condivisione"* promesse. Ancora una volta, fra il dire ed il fare, si è frapposto il mare.

Nella scuola italiana il duemila è cominciato all'insegna di una delle più grandi riforme degli ultimi anni: l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il Regolamento per l'autonomia delle scuole (DPR 275/1999) riconosce alle famiglie un ruolo di soggetto attivo nella definizione del Piano dell'Offerta formativa che con la riforma degli organi collegiali dovrebbe trovare ulteriori spazi e considerazioni.

Agli insegnanti è riconosciuta autonomia didattica e organizzativa, di sperimentazione e ricerca. Le scuole hanno autonomia amministrativa e gestionale.

Autonomia non significa anarchia del sistema di istruzione, al punto che ogni scuola è libera di decidere e di fare quel che ritiene più opportuno. L'autonomia si muove all'interno di un quadro di sistema in cui gli obiettivi formativi generali, gli obiettivi specifici di apprendimento, gli indirizzi generali per la valutazione degli alunni e gli standard di qualità del servizio offerto dalle scuole sono fissati dal Ministro della Pubblica Istruzione.

Così recita l'art. 8 del DPR 275/1999, Regolamento dell'autonomia scolastica: *"Il Ministro della Pubblica Istruzione, previo parere delle competenti commissioni parlamentari sulle linee e sugli indirizzi generali, definisce ... 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".*

La legge costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V, nel dare riconoscimento all'autonomia scolastica, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva nella definizione delle norme generali per l'istruzione.

Negli anni scorsi sono state dettate dallo Stato norme generali per il sistema di istruzione, mediante i decreti legislativi di attuazione della legge di riforma n. 53/2003. Nell'occasione, anziché limitarsi ad emanare norme generali, nei decreti sono state inserite anche disposizioni di dettaglio organizzativo e didattico che forse sarebbe stato meglio lasciare all'autonomia delle istituzioni autonome. Ciò

ha offerto il pretesto a diverse scuole per rifiutare in blocco le norme generali disposte. Si è creata in alcune realtà una situazione critica, indotta molte volte dai sindacati di categoria, che di fatto ha sancito il rischio di frantumazione del sistema con pericolose prospettive di anarchia.

Con il nuovo Governo c'era attesa per un ritorno alla certezza del diritto nella contestuale valorizzazione dell'autonomia scolastica. Se lo Stato ha la competenza esclusiva nel definire le norme generali dell'istruzione, l'autonomia scolastica è funzionale al sistema e mette in atto le norme generali con il massimo di efficienza e di efficacia.

Le note di indirizzo del Ministro del 31 agosto 2006 per l'avvio dell'anno ponte (a.s. 2006/07) recitano: *“In effetti le norme sull'autonomia, insieme alla riforma del Titolo V della Costituzione, costituiscono la cornice di riferimento entro la quale necessariamente si iscrive e va interpretata la successiva legge n. 53/03 e le relative disposizioni attuative... Perché sia possibile mettere le istituzioni scolastiche nelle condizioni di sviluppare la loro autonomia educativa e didattica, senza che si passi dal centralismo burocratico allo spontaneismo improduttivo, vanno definite con precisione le competenze del centro, che rimangono essenziali, e che, in termini generali, sono esplicitate all'art. 8 del DPR n.275/1999”*.

Il tema dell'autonomia viene dunque trattato in termini estremamente contraddittori: da una parte sembra che le scuole in nome dell'autonomia possano interpretare leggi e decreti in assoluta libertà, dall'altra le si richiama a rispettare le non meglio precisate “competenze del centro” stabilite dal Regolamento. L'impressione è che l'autonomia venga valorizzata soprattutto in funzione di “cacciavite” per modificare il precedente ordinamento; ma così si intacca uno dei fondamenti della coesione sociale, per cui le leggi vanno applicate e possono essere modificate solo dal Parlamento, che le ha emanate.

Sarebbe piuttosto ora che, a sette anni dal decreto attuativo, l'autonomia delle scuole cominciasse a potere contare su fondi adeguati, su maggiori poteri decisionali in relazione al personale e alla utilizzazione delle strutture e su minori condizionamenti dei “poteri forti” (in primo luogo il sindacato e gli Enti Locali).

Da anni le famiglie chiedono maggiore permanenza degli insegnanti nella stessa sede per assicurare una migliore continuità didattica. In base al contratto di lavoro gli insegnanti, fino ad oggi, potevano chiedere il trasferimento di sede anche ogni anno. Questa possibilità compromette la continuità educativa interrompendo i rapporti che si instaurano con gli alunni. Vi sono classi che arrivano a perdere, da un anno all'altro, più della metà degli insegnanti, che vengono sostituiti da altri in arrivo per trasferimento, che devono reiniziare la conoscenza dei ragazzi, i rapporti interpersonali e risistemare lo sviluppo dei piani di studio.

Lo spreco di risorse e i danni sugli alunni non sono quantificati da nessuno, ma si può ben immaginare che, a volte, pesino enormemente sul successo scolastico di alcuni ragazzi e sul conseguimento degli obiettivi di apprendimento.

La legge 53/2003 ha previsto di porre fine a questa situazione, introducendo vincoli di permanenza degli insegnanti sulla stessa sede: *“...il miglioramento dei processi di apprendimento e della relativa valutazione, nonché la continuità didattica, sono assicurati anche attraverso una congrua permanenza dei docenti nella sede di titolarità”* (art. 3, comma 1, lettera a) della legge 28 marzo 2003, n. 53). In attesa della emanazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega 53/2003, i sindacati si sono rifiutati di regolamentare questa norma di tutela della continuità. Il decreto legislativo n. 59/2004, relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione, ha ulteriormente definito la norma sulla continuità didattica, prevedendo il tempo minimo di permanenza in sede dei docenti e rinviando alla contrattazione la regolamentazione completa della materia che, in effetti, ha anche natura contrattuale e richiede l'intervento dei sindacati: *“... Il miglioramento dei processi di apprendimento e della relativa valutazione, nonché la continuità didattica, sono assicurati anche attraverso la permanenza dei docenti nella sede di titolarità, almeno per il tempo corrispondente al periodo didattico”* (art. 8, comma 3 e art. 11, comma 7 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59). Il “tempo corrispondente al periodo didattico” di cui parla il decreto legislativo è di due anni (periodi didattici biennali).

Tutto faceva pensare che, in vista dell'anno scolastico 2006/07, la disposizione sulla continuità didattica sarebbe stata regolamentata anche in sede contrattuale, partendo da quella durata minima di due anni, disposta dal decreto legislativo n. 59/2004, e rimettendo alla contrattazione altre soluzioni aggiuntive e criteri per corrispondere al principio della continuità affermato dalla legge 53/2003.

La contrattazione c'è stata a metà luglio 2006, ma ha dato un risultato inatteso. Avvalendosi del potere di disapplicare norme legislative che riguardano materie

di contrattazione, i sindacati hanno ottenuto, fra l'altro, la disapplicazione della disposizione contenuta nel decreto legislativo concernente la continuità didattica: Art. 3 (*Mobilità del personale scolastico*)

1. Sono disapplicati l'art. 8, comma 3 e l'art. 11, comma 7 del d.lgs. n. 59/2004.
2. Di conseguenza, la mobilità di tutto il personale scolastico continua a svolgersi con cadenza annuale, secondo la disciplina prevista dall'art. 4, comma 2, del CCNL 24.7.2003. (Sequenza contrattuale del 17 luglio 2006, ai sensi dell'art. 43 del CCNL Scuola 24.7.2003)

Disapplicare non significa abrogare; questo potere è esclusivo del Parlamento, ma nella sostanza ha lo stesso valore, perché non potrà più essere applicata la norma di permanenza minima dei docenti per almeno due anni sulla stessa sede, come aveva previsto il decreto legislativo n. 59/2004.

È bene precisare che l'accordo contrattuale non è stato firmato dal Ministero ma dall'Aran (l'Agenzia per le rappresentanze negoziali) che rappresenta le pubbliche amministrazioni. Il Ministro ha però apprezzato l'accordo, dandone una interpretazione estensiva: *"...va detto che negli anni scorsi tale disposizione si è rilevata tecnicamente impraticabile... La permanenza dei docenti per un ciclo di studi andrebbe infatti correlata al contestuale superamento e alla stabilizzazione del "precariato" e alla definizione di un organico stabile e funzionale per la corrispondente durata del ciclo didattico; allo stato, le nomine si rinnovano ogni anno con docenti spesso diversi. Non si può accettare che la continuità didattica non valga in caso di riduzione dell'organico e di conseguente soprannumerarietà del docente che non ha completato il ciclo didattico. L'azione che il Governo si propone è proprio quella di stabilizzare il precariato, eliminare le cause strutturali che lo determinano e creare un organico flessibile. In questo contesto si potranno affrontare anche i problemi della stabilizzazione dell'organico e della permanenza dei docenti per ciascun ciclo didattico..."* (26 luglio 2006, risposta del Ministro Fioroni ad interpellanza parlamentare, Commissione Istruzione della Camera).

In realtà la permanenza dei docenti sulla sede non influisce con la situazione del precariato, perché, se è vero che per gli insegnanti precari nominati annualmente non è possibile assicurare la continuità di nomina sulla stessa classe, per i titolari ciò è invece possibile e, anzi, dovuto. I precari rappresentano circa il 15% del personale docente in servizio. La questione della continuità didattica connessa con i possibili trasferimenti a domanda degli insegnanti riguarda il restante 85%. A questi si riferiva la norma disapplicata che voleva tutelare gli interessi degli alunni, mentre ora si tutelano gli interessi degli insegnanti (liberi di lasciare la propria sede quando vogliono) che, ancora una volta, prevalgono su quelli dell'utenza. Va così in soffitta uno strumento sostenuto dall'AGeSC perché, assicurando la maggiore permanenza degli insegnanti sulla cattedra coperta, avrebbe realizzato una migliore continuità didattica.

Per lo svolgimento di particolari attività didattiche o di alcuni insegnamenti, non sempre le scuole dispongono al loro interno di personale docente professionalmente competente per darvi attuazione. In particolare nella scuola elementare, da anni, si avverte la necessità di integrare taluni insegnamenti specialistici mediante l'utilizzo di esperti che operano in campo musicale, motorio-sportivo o artistico.

In tutti gli ordini di scuola può capitare anche che, volendo ampliare l'offerta di servizio con proposte di attività ritenute formative dalla scuola e gradite alle famiglie, si ricorra all'impiego di esperti che operano ad integrazione delle normali attività didattiche.

Con l'Autonomia questa possibilità di ricorrere agli esperti è stata regolata e definita esplicitamente, riconoscendo alle scuole pieno potere e responsabilità nel decidere di avvalersi di interventi esterni per migliorare il servizio didattico e corrispondere meglio alle esigenze e alle aspettative degli alunni e delle loro famiglie, senza precludere o sminuire il lavoro degli insegnanti della scuola:

“Art. 40 (Contratti di prestazione d'opera per l'arricchimento dell'offerta formativa)

1. *La istituzione scolastica può stipulare contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività ed insegnamenti, al fine di garantire l'arricchimento dell'offerta formativa, nonché la realizzazione di specifici programmi di ricerca e di sperimentazione.*
2. *Il Consiglio di istituto, sentito il collegio dei docenti, disciplina nel regolamento di istituto le procedure e i criteri di scelta del contraente, al fine di garantire la qualità della prestazione, nonché il limite massimo dei compensi attribuibili in relazione al tipo di attività e all'impegno professionale richiesto”* (Regolamento amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche autonome – decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44).

In forza di questo Regolamento da anni molte scuole, soprattutto del primo ciclo, fanno ricorso all'impiego di esperti esterni assunti direttamente con contratto di prestazione d'opera oppure messi a disposizione da associazioni o agenzie specializzate. La cosa ha funzionato, anche se spesso, per far fronte alle spese, le scuole hanno dovuto chiedere aiuti finanziari ai Comuni o anche alle famiglie.

Il decreto legislativo n. 59/2004, di riforma del primo ciclo d'istruzione, ha richiamato questa possibilità di avvalersi di personale esperto per lo svolgimento di attività e di insegnamenti aggiuntivi (insegnamenti e attività facoltativi e opzionali, oltre l'orario d'obbligo): *“Per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti di cui al comma 2 (aggiuntivi e opzionali – ndr), ove essi richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o agli ambiti disciplinari per i quali è prevista l'abilitazione all'insegnamento, le istituzioni scolastiche stipulano, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, contratti di pre-*

stazione d'opera con esperti, in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica" (art. 7, comma 4 e art. 10, comma 4, decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59). Con questa norma è stato rafforzato il potere delle scuole di integrare gli insegnamenti e le attività didattiche per corrispondere meglio alle scelte delle famiglie e per favorire interessi, vocazioni e aspettative degli alunni.

È però intervenuto, inaspettatamente e sorprendentemente, l'accordo del 17 luglio 2006 Aran-Sindacati, che ha disapplicato alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo di attuazione della riforma per il primo ciclo, tra cui quella relativa ai contratti di prestazione d'opera sia per la scuola primaria che per la scuola secondaria di I grado:

Art. 4 (Contratti di prestazione d'opera)

Per la parte relativa alla previsione di contratti di prestazione d'opera per specifiche professionalità non riconducibili al profilo professionale dei docenti, sono disapplicati gli articoli 7, comma 4, secondo periodo, da "Per lo svolgimentoaMinistro per la Funzione Pubblica" e l'art. 10, comma 4, secondo periodo, da "Per lo svolgimentoaMinistro per la Funzione Pubblica" del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59. (Sequenza contrattuale del 17 luglio 2006, ai sensi dell'art. 43 del CCNL Scuola 24.7.2003).

La motivazione di tale disapplicazione lascia perplessi nel merito e nella legittimità. I sindacati hanno motivato la loro decisione con il fatto che non erano ancora stati definiti i titoli richiesti agli esperti per le loro prestazioni. Una spiegazione che non costituisce motivazione plausibile. Non si è nemmeno pensato che così si ledevano l'Autonomia delle istituzioni scolastiche e i diritti delle famiglie di avvalersi di interventi esterni per migliorare l'offerta formativa.

Come quella norma invadeva la competenza contrattuale riservata al sindacato, tanto da giustificarne l'intervento disapplicativo? Quale titolo avevano poi i sindacati del comparto scuola statale ad intervenire su una materia non riservata esclusivamente a loro? Anche le istituzioni scolastiche non statali paritarie hanno diritto di avvalersi di esperti con contratti di prestazione d'opera, in quanto sono soggette all'ordinamento scolastico delle istituzioni statali e sono vincolate al decreto legislativo n. 59/2004.

Si tratta dunque di un Accordo che solleva perplessità circa la sua opportunità e legittimità; nell'intento di tutelare – forse – gli interessi degli insegnanti, si sono certamente lesi diritti e interessi degli alunni, dei loro genitori e più in generale della collettività. Il Ministro in Parlamento ha difeso e apprezzato l'Accordo. *"...in merito ai contratti di prestazione d'opera, la scelta operata in sede di accordo rientra anch'essa nella logica di superamento del precariato...I contratti di prestazione d'opera trovano da tempo attuazione soprattutto negli istituti di istruzione secondaria superiore.*

L'istituto giuridico, nella parte abrogata, costituiva in realtà un ibrido giuridico in base al quale venivano imputate a risorse finanziarie delle scuole – peraltro di norma insufficienti per pagare stipendi per un anno – prestazioni didattiche obbligatorie per gli alunni che esercitano l'opzione, costituenti a tutti gli effetti ore curricolari. L'applicazione del medesimo istituto giuridico avrebbe in concreto determinato una forte conflittualità in quanto veniva a mascherare in realtà un rapporto di lavoro dipendente, organicamente inserito, anche ai fini delle valutazioni, nel curriculum obbligatorio degli alunni. Pertanto, l'applicazione di detto istituto avrebbe determinato una surrettizia forma di ulteriore nuovo precariato che il Governo è intenzionato a ridurre e progressivamente ad eliminare..." (26 luglio 2006, risposta del Ministro Fioroni a interpellanza parlamentare, Commissione Istruzione della Camera).

Se fosse esatto quanto affermato, in questi anni di applicazione diffusa dei contratti di prestazione d'opera nelle scuole di tutta Italia, avremmo assistito alla nascita di una forma di precariato. Ma non è accaduto. La natura del contratto di prestazione d'opera rientra chiaramente nelle tipologie del lavoro autonomo e non può certamente mascherare forme di lavoro dipendente, soprattutto quando le prestazioni avvengono su progetti finanziati da Enti Locali oppure messi in atto tramite agenzie di settore.

L'accordo di disapplicazione ha generato disorientamento nelle scuole del primo ciclo, elementari e medie, che, in moltissimi casi, per evitare errori, hanno preferito annullare i contratti di prestazione d'opera in corso, con incomprensioni, disagi e proteste delle famiglie.

Nel corso dell'audizione alla Camera del 26 luglio 2006, per rispondere ad una interpellanza sull'accordo sindacale di disapplicazione di alcune norme del decreto legislativo n. 59/2004, siglato il 17 luglio 2006, il Ministro della Pubblica Istruzione ha difeso quell'accordo, senza considerare un risvolto fondamentale: i sindacati firmatari avevano potere di disapplicare norme che riguardavano il solo personale statale e, quindi il comparto della scuola statale. Mentre in questo caso si tratta di norme che riguardano personale dello Stato così come delle scuole paritarie.

Cosa dice la norma sulla disapplicazione? *“Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario.”* (art. 2, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Nel nostro caso, invece, alcune norme che sono state disapplicate non sono limitate ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ma riguardano sia personale delle scuole statali che personale delle scuole paritarie.

Perciò, stando alla lettera (oltre che al senso) della norma, l'accordo del 17 luglio 2006, che ha disapplicato tutor, contratti di prestazione d'opera e mobilità del personale scolastico, sembra legittimo solamente nella parte relativa alla mobilità degli insegnanti statali. Per il tutor e i contratti di prestazione d'opera i sindacati non avrebbero avuto competenza ad intervenire.

Il Ministro nel suo intervento alla Camera (*Risposta del 26 luglio 2006 a interpellanza parlamentare, in Commissione Istruzione della Camera*), non ha manifestato dubbi sulla legittimità di un intervento servito per eliminare, fra gli altri, il tutor, senza ricorrere ad interventi legislativi.

Il Parlamento ha approvato la riforma dell'esame di Stato. Iniziativa in se condivisibile in una prospettiva di rilancio e di credito sia per la prosecuzione degli studi all'Università sia per l'ingresso nel mondo del lavoro.

Da anni, e non certamente a causa della composizione delle commissioni esaminatrici, l'esame di Stato (cosiddetto di maturità) è diventato poco più di una formalità, nonostante sia vissuto dai nostri ragazzi come momento *clou* dell'intera vita scolastica. La percentuale di "maturi" è progressivamente cresciuta: dieci anni fa sfiorava il 95%; l'anno scorso ha sfiorato il 97%. D'altra parte, è ormai prassi diffusa che molte delle bocciature sia impugnata presso i TAR e che questi concedano diffusamente ai ricorrenti la possibilità di ripetere gli esami od annullino le bocciature delle Commissioni d'Esame. Ma un titolo conclusivo di un percorso di studio che non si nega a nessuno, a cosa serve?

Ormai tutte le università italiane, quando devono selezionare le matricole per ammetterle alle facoltà dove è previsto il numero chiuso, non valutano più il diploma, nemmeno se conseguito con il punteggio massimo di 100. È un titolo di studio che ha perso valore. Si conferma così quanto già Don Sturzo sosteneva, circa la necessità dell'abolizione del valore legale del titolo di studio.

Ben venga, quindi, una riforma che cerchi di ridare dignità al diploma, accertando le reali competenze acquisite dai nostri ragazzi, valorizzandone i crediti acquisiti e prevedendo una loro reale spendibilità nel prosieguo degli studi o nella attività lavorativa.

Il testo della legge approvata presenta tuttavia alcuni aspetti non condivisibili in relazione alle scuole paritarie. Fra questi, innanzitutto, è la reintroduzione dei commissari esterni che però la legge prevede possano essere nominati solo fra i docenti di scuole statali. Il Ministro Fioroni in sede di Dibattito al Senato, il 7 novembre 2006 ha affermato che *"trattandosi di Esame di Stato i docenti che vengono nominati debbono essere rispettosi di quanto previsto nella Carta Costituzionale, cioè espressione di pubbliche amministrazioni ed assunti tramite concorso...."*. Il ragionamento fa acqua per più motivi. Innanzitutto, nella scuola statale esiste un doppio canale di reclutamento, uno per concorso, l'altro per punteggio maturato nell'insegnamento. Inoltre, molti dei commissari annualmente nominati dagli Uffici Scolastici Regionali sono supplenti. Dunque, la norma dell'assunzione tramite concorso appare "tirata in ballo" pretestuosamente, perché molti degli insegnanti delle scuole statali sono tali senza avere superato un concorso .

D'altra parte, le Commissioni sono composte da commissari esterni ed interni, con pari dignità fra loro, che concorrono a determinare la valutazione didattica degli alunni ed al rilascio, ove ne ricorrano le condizioni, dell'attestato di supera-

mento dell'Esame di Stato. Ed allora il richiamo alla condizione del superamento di pubblico concorso perché non dovrebbe valere per tutti i commissari. E come la mettiamo poi con il fatto che per decenni i membri esterni sono stati scelti anche fra i docenti delle scuole legalmente riconosciute? Che si fa, si annullano come illegittimi tutti i titoli in precedenza rilasciati? È una norma che si spiega solo come ennesima concessione a coloro che non accettano che la scuola paritaria sia riconosciuta come parte, con pari dignità, del sistema nazionale d'istruzione. È la traduzione in norma giuridica di un pregiudizio ideologico: quello che gli insegnanti delle scuole paritarie siano meno "pari" rispetto ai loro colleghi, ovvero siano i "paria" della classe docente italiana.

La nuova norma prevede inoltre che siano a carico dello Stato solo gli oneri per il compenso dei commissari esterni e presidenti delle commissioni degli istituti paritari, pareggiati e legalmente riconosciuti. Quelli per i commissari interni invece rimangono a carico di queste scuole, mentre sono a carico dello Stato per le scuole statali. È illogico: se le Commissioni sono costituite per rilasciare un titolo di studio di valore legale riconosciuto dallo Stato, significa che i componenti svolgono una funzione pubblica di servizio allo Stato. Ed allora perché i commissari interni devono essere a carico delle scuole non statali, visto che oltretutto prima così non era? È un ulteriore risparmio per lo Stato ed una ulteriore ennesima vessazione nei confronti delle scuole non statali.

Tutto il contrario della legge 62/2000 che riconosce che il sistema scolastico nazionale è composto da scuole statali e da scuole paritarie. Non ci sono differenziazioni, scuole di serie A e scuole di serie B. Entrambe, insomma, hanno pari dignità. Ed allora, se hanno pari dignità, non è pensabile un comportamento diversificato fra le une e le altre.

La legge approvata è dunque in più punti lesiva della dignità della scuola paritaria, che tale è per la legge, ma un po' meno paritaria diventa con l'approvazione di queste nuove norme.

Nessun Governo è sfuggito alla tentazione di usare le leggi Finanziarie per far passare provvedimenti che poco avevano a che fare con aspetti economici e finanziari.

La ragione di questa scelta è facile da capire: la legge finanziaria ha un percorso veloce e un'approvazione certa. Spesso è blindata anche da voti di fiducia che la rendono quasi immune da qualsiasi cambiamento.

In anni passati, con iniziative istituzionalmente corrette, furono esclusi numerosi articoli dal disegno di legge della finanziaria, perché non giustificati dalla natura del provvedimento. Quest'anno, invece, sono state moltissime le norme contenute nel disegno di legge per la finanziaria 2007, poi approvato, con natura di riforma di questo o quel sistema, che difficilmente si possono considerare di natura strettamente economico-finanziaria.

Il sistema di istruzione non è sfuggito a questa discutibile scelta che mortifica il ruolo del Parlamento e la partecipazione dei gruppi sociali alla definizione e al sostegno delle riforme e dei processi di innovazione.

Circa metà dei provvedimenti in Finanziaria che riguardano la scuola sono di razionalizzazione della spesa, ma l'altra metà riguarda riforme vere e proprie del sistema di istruzione e molte non sono certamente di secondaria importanza.

C'è da chiedersi se ha senso, sia per il merito delle riforme proposte che per il metodo che esclude di fatto la partecipazione della scuola e dell'intero Parlamento, che riforme importanti diventino legge in modo tanto sbrigativo e per niente partecipato.

La società civile, la scuola e le famiglie sono state completamente espropriate dalla possibilità di concorrere con le loro rappresentanze associative alla elaborazione, alla valutazione e alla condivisione delle scelte.

Nemmeno il Parlamento, massima espressione del popolo e della società civile ha potuto svolgere quegli interventi che, in altre condizioni e con altri tempi a disposizione, avrebbero potuto contribuire a rendere migliori e condivise le proposte di riforma contenute nella Finanziaria.

Elenchiamo brevemente alcuni (non tutti) degli interventi di riforma contenuti nella Legge Finanziaria 2007.

- Innalzamento dell'obbligo di istruzione e modifica dell'età di accesso al lavoro
- Attività pomeridiane nelle scuole secondarie
- Costituzione in via sperimentale delle sezioni primavera/sezioni ponte nella scuola dell'infanzia, in sostituzione dell'anticipo
- Riorganizzazione dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)
- Riorganizzazione dell'educazione degli adulti

- Stabilizzazione dell'handicap e interazione dei soggetti istituzionali sul territorio per l'integrazione efficace dei disabili
- Piano triennale di assunzione di 150 mila docenti e 20 mila Ata
- Superamento delle graduatorie permanenti dei docenti nella prospettiva di nuove modalità di reclutamento degli insegnanti
- Riassorbimento nel ruolo ordinario degli insegnanti specialisti di inglese nella scuola primaria
- Riduzione dell'orario settimanale di lezione nei primi due anni degli istituti professionali
- Costituzione dell'Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica ed eliminazione degli IRRE (Istituti Regionali di Ricerca Educativa – ex-IRRSAE)
- Riforma dell'INVALSI (Istituti nazionale di valutazione del sistema di istruzione)
- Modifica delle norme per il reclutamento dei dirigenti scolastici

Ciascuna di queste disposizioni meriterebbe una propria legge, articolata chiaramente nelle sue finalità, negli obiettivi, nei contenuti, nelle modalità di attuazione, nella individuazione dei soggetti coinvolti, nei criteri di verifica, ecc.

Molte di quelle proposte, nelle finalità sinteticamente espresse, sono condivisibili; altre meno. Ma la riserva che si può esprimere non è di merito per i loro contenuti, ma di metodo per il modo coercitivo e “blindato”, senza se e senza ma, con cui sono state presentate ed approvate.

Tutte queste norme sono riportate sommariamente ed in modo essenziale, per ovvie ragioni di equilibrio delle parti e di economia del testo del disegno di legge. Ciascuna proposta avrebbe meritato uno spazio ed una articolazione della norma molto più ampi. Nella sintesi ovviamente si perdono puntualizzazioni, contenuti, riferimenti e criteri che dovranno perciò essere successivamente individuati.

Per questo la Legge Finanziaria ha previsto che per essere applicate le norme sulla scuola comportino successivi Regolamenti, Decreti del presidente del Consiglio su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione, Regolamenti adottati dal Ministero, Decreti adottati dal Ministero, Provvedimenti del Ministero, Intese ed accordi del Ministero con le Regioni. Per un totale di 38 atti delegati al Ministero della Pubblica Istruzione.

E pensare che c'eravamo un po' scandalizzati perché il precedente Ministro aveva voluto riformare il sistema di istruzione attraverso decreti delegati!

Le Indicazioni nazionali sono contenute negli allegati A, B e C al decreto legislativo n. 59/2004 per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione. Avrebbero certamente bisogno di essere un po' rivedute, snellite e rese più chiare. Per il momento, in attesa di una salutare rivisitazione, dispiegano (dovrebbero dispiegare) i loro effetti come regolamento di attuazione della norma.

Nel periodo di contestazione della riforma Moratti, i sindacati hanno tentato più volte di delegittimare le Indicazioni nazionali, considerandole "provvisorie" e, quindi, (a dir loro) facoltative. Cosa dice invece il Decreto Legislativo 59/2004? Che le Indicazioni nazionali sono (tuttora) il regolamento transitorio di attuazione del decreto legislativo per il primo ciclo, fino all'emanazione del regolamento governativo (non ancora emanato). In quanto transitorie (non provvisorie) hanno comunque pieno valore fino all'emanazione del regolamento definitivo, non vi è nessun nesso logico e giuridico tra la loro transitorietà e la facoltatività di aderirvi.

È invece condivisibile l'esigenza di rivederle per renderle più "leggibili" e funzionali.

La suggestione di quel "provvisorio" ha contagiato il Ministero, al punto che nella nota del Capo di Gabinetto di apertura dell'anno scolastico (prot. 7265 del 31 agosto 2006) si parla proprio di Indicazioni provvisorie e il Ministro afferma in più occasioni che "... nella legge è scritto che le attuali Indicazioni nazionali sono provvisorie e sperimentali...La sperimentazione forzata non esiste: a una sperimentazione si aderisce o non si aderisce".

Questa affermazione non ha riscontro nella norma, ovvero in nessuna legge sta scritto che le Indicazioni nazionali sono sperimentali.

L'affermazione che le Indicazioni sono sperimentali porta alla conseguenza che, come viene affermato immediatamente dopo, alla sperimentazione si aderisce o non si aderisce. Insomma, le Indicazioni nazionali (e tutto il loro contenuto) non sarebbero obbligatorie per nessuna scuola. Chi le volesse mettere in pratica, potrebbe farlo decidendo di aderirvi come si aderisce, o meno, ad un progetto sperimentale. Chi invece non vuole, può continuare come se non fossero mai esistite!

In questo modo, con un semplice colpo di cacciavite (in questo caso solo mediatico, perché non ci sono atti normativi conseguenti) sono state smontate le Indicazioni nazionali e si è fatto sì che ogni scuola si regoli come vuole.

Ma questo è promuovere l'autonomia o demolire le norme generali sull'istruzione (quelle che la Costituzione assegna allo Stato)?

Si è visto nel paragrafo relativo alle Indicazioni Nazionali, che queste costituiscono il regolamento transitorio di attuazione del decreto legislativo, fino all'emanazione del regolamento governativo.

Si tratta di norme di legge pienamente in vigore, cui gli editori hanno fatto riferimento nella predisposizione dei libri di testo. Le indicazioni nazionali, infatti, esplicitano i livelli essenziali delle prestazioni a cui tutte le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado del Sistema Nazionale di Istruzione sono tenute, per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità.

Fino a quando varranno le attuali indicazioni nazionali? Fino all'emanazione del regolamento governativo definitivo.

Questo regolamento è allo studio del Ministro Fioroni e necessita, comprensibilmente, di un tempo adeguato di elaborazione, per evitare il rischio dell'improvvisazione e per accogliere i contributi pedagogici, didattici ed esperienziali derivanti dall'applicazione delle attuali indicazioni nazionali transitorie. Per questi motivi il regolamento governativo che supererà le attuali indicazioni nazionali non sarà pronto in tempo utile per trovare spazio nei libri di testo del prossimo anno scolastico 2007/08.

Il Ministro Fioroni ha però ritenuto di inviare una nota riservata al presidente dell'Associazione Italiana Editori, Federico Motta con cui chiede di "non seguire", nei testi in corso di stampa per il prossimo anno scolastico, le indicazioni nazionali attuali e vigenti. È certo ben strano si chieda agli editori di non seguire "una mera adesione ai vincoli prescrittivi delle indicazioni nazionali e alla nomenclatura, talvolta artificiosa in essa presente", quando questa nomenclatura ed i vincoli prescrittivi costituiscono le norme generali dell'istruzione di competenza esclusiva dello Stato.

Non interessa qui entrare nel merito delle attuali indicazioni nazionali e di quelle che saranno le future (che al momento non è dato di conoscere). L'errore (per noi grave) è che per la fretta tutta politica di superare le attuali indicazioni nazionali si scelga la scorciatoia di sollecitare interventi su libri di testo che saranno poi ancora da modificare con le prossime definitive indicazioni nazionali.

Questo comporterà ulteriori costi per le famiglie, che non potranno acquistare libri usati oramai superati e non potranno utilizzare per i minori i libri usati in precedenza dai fratelli maggiori.

Ha senso tutto ciò? Va nell'interesse dei ragazzi e delle loro famiglie? A nostro parere no e si penalizzano ancora una volta i genitori della scuola italiana.

Il programma di Governo della attuale maggioranza, nella parte relativa all'istruzione, individuava diversi obiettivi che ci si prefiggeva di conseguire operando le opportune modifiche legislative. Non interessa qui valutare il merito di quegli obiettivi, bensì la correttezza di metodo per operare le modifiche annunciate. Con un Senato quasi in parità numerica, il Governo ha purtroppo scelto la strada di limitare al massimo i passaggi parlamentari e perciò, per modificare alcune norme dell'istruzione non condivise, è ricorso alla "scorciatoia" di interventi dell'Amministrazione, modificando, ad esempio:

Tutor nella scuola elementare e nella scuola media: è previsto dal decreto legislativo per il primo ciclo (n. 59/2004). Può essere modificato solamente dal Parlamento. La Corte Costituzionale l'aveva considerato come norma generale rientrante nelle competenze esclusive dello Stato. Come norma generale riguarda sia le scuole statali sia le scuole paritarie.

Indicazioni nazionali per i Piani di Studio personalizzati: nei loro assetti pedagogici, didattici e organizzativi le Indicazioni nazionali - allegate al decreto legislativo n. 59/2004 - sono state assunte come Regolamento transitorio per le scuole del primo ciclo e per le scuole dell'infanzia. Solamente un Regolamento nuovo e definitivo può modificare le Indicazioni in parte o in tutti i loro contenuti, sempre che sia coerente con i principi del decreto legislativo n. 59/2004 da cui discende. La procedura di approvazione di un nuovo Regolamento prevede la decisione del Consiglio dei Ministri, il parere del Consiglio di Stato, il parere in Conferenza unificata e nelle Commissioni parlamentari, nonché l'autorizzazione della Corte dei Conti.

Portfolio delle competenze individuali: il portfolio è uno degli elementi principali delle Indicazioni nazionali (cioè del Regolamento transitorio di attuazione del decreto legislativo n. 59/2004). Può essere modificato, cancellato o integrato solamente mediante il Regolamento definitivo.

Anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia e alla scuola elementare (primaria): sono previsti dalla legge di riforma (n. 53/2003) e da uno dei suoi decreti legislativi di attuazione (n. 59/2004). Solamente il Parlamento può modificarli o abrogarli.

Senza entrare nel merito della giustezza delle modifiche apportate, tutte queste norme (e molte altre ancora) sono state modificate senza passaggi parlamentari, adottando il metodo del *cacciavite*. Il Ministro ha in più occasioni dichiarato di volere adottare questo strumento-metodo di lavoro per intervenire sulla riforma del suo predecessore. Si ipotizzava dunque una forma apprezzabile di intervento

per aggiustare, allentare, stringere, orientare le norme legislative varate. L'obiettivo appariva essere quello di una azione ponderata, di carattere tutto amministrativo, mirata a rendere più funzionale l'ordinamento appena varato ed a smussarne le spigolosità e le radicalità. Ovviamente, non si pensava che la modifica delle norme legislative fosse realizzata con l'operazione cacciavite, perché non è (non dovrebbe essere) nel potere dell'esecutivo modificare le leggi o disapplicarle.

Alcune dichiarazioni del Vice Ministro dell'istruzione, Mariangela Bastico, sono state oggetto di interrogazione parlamentare e non smentite nella risposta all'interrogazione stessa; assumono dunque un valore di indirizzo politico. Cosa ha affermato il Viceministro in merito alla Legge 53/2003 ed ai relativi decreti legislativi? *“La smontiamo pezzo per pezzo, senza ricorrere ad una legge abrogativa, che sarebbe impossibile da far passare in Parlamento in tempi rapidi, soprattutto con i numeri che abbiamo al Senato. Usiamo gli strumenti amministrativi”*.

In sostanza è stata applicata l'idea che le leggi si smontano anche con semplici atti amministrativi, vanificando in tal modo un fondamentale principio del diritto, quello della gerarchia delle norme. Non è un buon esempio di educazione alla legalità.

Una delle principali norme di riforma contenute nel disegno di legge per la Finanziaria 2007 è quella dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni: *“L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni.”* (comma 622 Legge finanziaria 2007).

Da anni vi è un dibattito sull'obbligo di istruzione, che vede diverse posizioni culturali e politiche. Nel 1999 la legge aveva già introdotto l'innalzamento dell'obbligo per almeno due anni, prevedendo tuttavia una prima applicazione di un solo anno in più, in attesa della riforma dell'intero sistema del secondo ciclo. Quella legge ha avuto applicazione per pochi anni, perché la riforma del sistema di istruzione, varata con la legge n. 53/2003, ne ha disposto l'abrogazione. Il nuovo obbligo, sotto forma di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, è arrivato due anni dopo, con il decreto legislativo n. 76/2005, prevedendo che l'obbligo avesse una durata maggiore dei dieci anni previsti dalla precedente legge e non fosse più obbligo scolastico ma obbligo di istruzione e formazione fino ai 18 anni od al conseguimento di una qualifica.

In poche parole, in attesa della riforma della scuola secondaria superiore, i ragazzi dopo la terza media potevano scegliere la strada della scuola oppure quella della istruzione e della formazione professionale. Questo, almeno, nelle Regioni che hanno attuato i percorsi triennali sperimentali. Corsi che oggi coinvolgono più di centomila ragazzi e che sono stati apprezzati dalle famiglie, come dimostrano il numero di domande di iscrizione, superiore ai posti disponibili, e l'abbassamento significativo dell'indice di dispersione formativa.

L'attuale maggioranza ha deciso il rinvio dell'avvio della riforma del secondo ciclo al 2008-2009, con l'intenzione di procedere ad una sua radicale modifica, ed approvato in sede di Legge Finanziaria l'innalzamento dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni. Per prevenire e contrastare la dispersione e favorire il successo, la Legge prevede la possibilità che siano avviati progetti cui concorrano strutture formative riconosciute.

Non è noto come si tradurranno queste norme. L'importante però è che si evitino soluzioni semplicistiche. La previsione di un biennio nei fatti unitario, senza diffuse alternative formative parallele, porterebbe a quell'innalzamento della dispersione che già la legge 9/1999 comportò. Occorrono evidentemente altre misure, esterne alla scuola ed in collaborazione stretta con la formazione professionale, per accompagnare efficacemente l'obbligo di istruzione.

OBIETTIVI SPECIFICI DI APPRENDIMENTO

Gli Obiettivi specifici di apprendimento (OSA), che hanno sostituito i vecchi programmi, sono, grosso modo, gli obiettivi formativi a cui tutti i docenti devono riferirsi nella loro attività di insegnamento e ai quali devono fare riferimento anche i libri di testo della scuola primaria e secondaria di I grado (ovvero elementare e media).

Il Regolamento dell'Autonomia delle istituzioni scolastiche assegna al Ministro della Pubblica Istruzione il compito di definire, per l'intero sistema nazionale di istruzione, gli obiettivi generali e gli obiettivi specifici di apprendimento, nonché le discipline di studio e gli orari annuali delle lezioni: *"...Il Ministro della Pubblica Istruzione, previo parere delle competenti commissioni parlamentari sulle linee e sugli indirizzi generali, definisce a norma dell'articolo 205 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, 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..."* (art. 8 del Regolamento per l'autonomia scolastica, dpr 8 marzo 1999, n. 275).

Tramite le Indicazioni nazionali, passate al vaglio delle competenti Commissioni parlamentari, unitamente al decreto legislativo n. 59/2004 a cui sono allegate, nella scorsa legislatura sono stati definiti gli obiettivi generali del sistema di istruzione per il primo ciclo, gli orari degli insegnamenti ed anche gli Obiettivi specifici di apprendimento, sostituendo, conseguentemente, i programmi di insegnamento previsti dall'ordinamento precedente.

Sulla base di questi nuovi Obiettivi specifici di apprendimento, sono stati predisposti i nuovi libri di testo. Anche la scheda di valutazione (*vedi*) deve tenere conto degli apprendimenti conseguiti dagli alunni con riferimento agli Obiettivi Specifici di Apprendimento definiti in base all'art. 8 del Regolamento per l'autonomia scolastica.

Gli OSA sono analiticamente contenuti nelle Indicazioni nazionali e ne costituiscono una delle parti più importanti. Possono essere modificati, integrati o sostituiti solamente mediante un nuovo Regolamento definitivo che sostituisca l'attuale Regolamento transitorio (Indicazioni nazionali) che li contiene.

Non è perciò potere del Ministero modificare autonomamente queste disposizioni normative, quanto piuttosto proporre la modifica degli OSA presentando

appositi progetti di legge che il Consiglio dei Ministri deve approvare, prima di presentarli al Parlamento. Gli OSA, dunque, oggi ci sono e vincolano tutti a metterli in atto, fino a quando non ne verranno definiti altri diversi.

Ma anche per gli OSA è intervenuto il cacciavite. Così come le Indicazioni nazionali, anche i contenuti di insegnamento (OSA) non sarebbero obbligatori. Il Ministro ha inoltre affermato che “... *Le Indicazioni nazionali non hanno neanche abrogato - perché non è scritto da nessuna parte - i programmi precedenti...*”; secondo questa interpretazione varrebbero ancora i programmi precedenti, perché non sarebbero stati formalmente abrogati. Ma così fosse, dovrebbero valere ancora i programmi della scuola media del 1962 e quelli della scuola elementare del 1955, perché sono stati sostituiti anni dopo da nuovi programmi senza che si dicesse contestualmente che i precedenti non erano più validi.

In questo caso, dunque, il cacciavite è stato utilizzato in assenza di atti formali, “sulla parola”.

Ma così i docenti ed i genitori vanno allo sbando e ciascuna scuola può fare quel che vuole anche per quanto riguarda quello che c'è da insegnare. Liberalizzazione (e confusione) completa!

Fino a pochi anni fa il sistema scolastico italiano non conosceva la parola “portfolio”, utilizzata in altri campi, diversi dalla scuola, per significare una raccolta personale di documentazione e presentazione dei propri prodotti e delle esperienze individuali realizzate (nel campo della grafica, della moda, ecc.). Gli unici settori a cui il termine era noto erano la scuola dell’infanzia e l’insegnamento delle lingue straniere. Proprio per l’insegnamento della lingua straniera esiste una interessante esperienza di livello europeo sul portfolio delle lingue.

La riforma Moratti ha ripreso le esperienze europee in materia cercando di introdurre nel sistema scolastico italiano la prassi di documentare il percorso scolastico dell’alunno per finalizzare meglio gli interventi educativi a suo favore, coinvolgerlo e rendere partecipe la famiglia dei suoi processi formativi.

Il fondamento è quello di fare memoria – sia per gli insegnanti, sia per l’alunno e la sua famiglia - del percorso compiuto e degli obiettivi da raggiungere. Si tratta, quindi di uno strumento di valore formativo, a cui può essere collegata anche la valutazione dell’alunno. L’AGeSC ha sostenuto lo strumento come positivo per un maggiore coinvolgimento delle famiglie nel percorso scolastico, nell’ottica di un rinnovato patto educativo tra genitori e scuola.

La partenza ha avuto carattere un po’ sperimentale ed ha trovato, come si può capire, qualche resistenza tra gli insegnanti per i carichi di lavoro aggiuntivi che la gestione del portfolio comporta e per l’innovazione organizzativa e didattica soprattutto in ambito collegiale.

Il sindacato tuttavia, anziché rivendicare tutele sul piano retributivo e giuridico per i nuovi carichi di lavoro indotti dalla gestione del nuovo strumento, ne ha chiesto l’abolizione o la non applicazione, in ragione del fatto che il portfolio sarebbe non obbligatorio, in quanto non esplicitamente previsto dal decreto legislativo n. 59/2004 di attuazione della riforma, ma citato solamente dalle Indicazioni nazionali le quali, sempre a parere delle organizzazioni sindacali, hanno valore provvisorio e non vincolante per le scuole.

Per quanto riguarda la legittimità (e quindi l’obbligo) del portfolio la norma non lascia dubbi, perché il Regolamento, anche se transitorio, impegna tutti alla sua osservanza fino alla emanazione del Regolamento definitivo.

All’interno delle Indicazioni nazionali il portfolio è così individuato: *“...Va evitato il rischio di considerare il Portfolio un contenitore di materiali disordinati e non organizzati. È, perciò, preciso dovere di ogni istituzione scolastica individuare i criteri di scelta dei materiali e collocarli all’interno di un percorso professionale che valorizzi le pratiche dell’autonomia di ricerca e di sviluppo e il principio della cooperazione educativa della famiglia. La riflessione critica sul Portfolio e sulla sua compilazione, infatti, costituisce*

un'occasione per migliorare e comparare le pratiche di insegnamento, per stimolare lo studente all'autovalutazione e alla conoscenza di sé in vista della costruzione di un personale progetto di vita e, infine, per corresponsabilizzare in maniera sempre più rilevante i genitori nei processi educativi..." (Indicazioni nazionali per i Piani di studio personalizzati, allegate al decreto legislativo n. 59/2004).

In moltissime scuole il portfolio delle competenze è stato provato, sperimentato in forma libera e con attenzione prevalente al suo aspetto formativo. A migliaia gli insegnanti si sono impegnati nella sperimentazione di questo strumento, vedendone le potenzialità di documentazione come base per l'autovalutazione e il coinvolgimento degli alunni (qualche volta anche delle famiglie), ma anche come momento di riflessione collegiale per migliorare la pratica educativa. Decine di migliaia sono state le famiglie coinvolte nella costruzione del portfolio del proprio figlio, in una innovativa esperienza di collaborazione educativa con la scuola.

È sembrato che iniziasse con il 2005-2006, primo anno di applicazione del portfolio, una nuova stagione di ricerca educativa per utilizzare proficuamente le potenzialità del nuovo strumento, anche se vi erano criticità da superare e finalità da precisare. Gradualmente l'esperienza avviata avrebbe consentito di migliorare lo strumento e di farlo entrare a pieno titolo nel costume didattico degli insegnanti.

Il Ministro con il suo primo intervento, nel giugno 2006, poneva il portfolio "sotto osservazione", raccomandandone un uso prudente per non ledere la privacy degli alunni: "... *Si richiama infine l'attenzione delle istituzioni scolastiche sulla esigenza di gestire con la massima cautela i dati da inserire nel portfolio, considerato che si è tuttora in attesa che il Garante per la privacy si pronunci sul testo del Regolamento a suo tempo predisposto.*" (nota del ministro prot. 5596 del 12 giugno 2006).

Questa prudenza veniva ribadita nelle settimane successive: "*Allo stato, va evidenziato che si è in attesa degli esiti dei contenziosi in atto relativamente alla valutazione dell'insegnamento della religione cattolica e delle conclusioni del Garante della privacy relativamente al trattamento dei dati sensibili. Per le ragioni suesposte e tenuto conto del carattere provvisorio delle Indicazioni nazionali e della circostanza che occorre procedere ad una complessiva revisione delle stesse, nonché all'emanazione dei Regolamenti definitivi di attuazione del decreto legislativo n. 59/2004, soccorrono fondate ragioni per suggerire di soprassedere dall'applicazione delle modalità di valutazioni introdotte dal portfolio e di avvalersi dei modelli valutativi di cui al previgente ordinamenti...*" (nota di Gabinetto prot. 7265 del 31 agosto 2006).

Si attende dunque la risposta del Garante, ma questi aveva già ribadito a fine luglio 2006 il parere precedentemente inviato al ministero nel marzo 2006 che, comunque, non riguardava tanto il portfolio, quanto il trattamento dei dati sen-

sibili e giudiziari degli alunni e del personale scolastico in ogni momento di attività delle scuole. Quel che sconcerta di più è il fatto che sembra non si distingua tra portfolio vero e proprio e scheda di valutazione, attribuendo all'uno i limiti dell'altra.

Infine, il Ministro il 31 agosto 2006 rompe ogni indugio a proposito di portfolio, declassandolo definitivamente a strumento facoltativo: *“Altre eventuali forme di documentazione dei processi formativi (dossier, cartelle, portfolio, ecc.) saranno rimesse alla piena autonomia delle scuole, segnalando il loro carattere prettamente formativo e didattico, di supporto ai processi formativi degli allievi, essendo esclusa tassativamente ogni loro funzione di attestazione, certificazione, valutazione. Così come resta esclusa ogni funzione “pubblica” e “amministrativa” di tali documenti che attengono esclusivamente alla relazione educativa alunno-insegnante-genitore”*. (nota di indirizzo del ministro del 31 agosto 2006, per l'avvio dell'anno scolastico -2006-2007 un anno ponte).

Da strumento aperto e flessibile, il portfolio è diventato facoltativo. Da quel momento moltissime scuole italiane hanno smesso di colpo di sperimentare, di provare, di applicare lo strumento innovativo. Perché avrebbero dovuto impegnarsi per usare uno strumento forse utile ma che non costituiva più obbligo di servizio?

Nel momento in cui si recitava il *de profundis* del portfolio e i sindacati brindavano alla sua cancellazione dal carnet degli impegni dei docenti, nel corso di un convegno internazionale sulla scuola dell'infanzia, il rappresentante dell'Ocse dichiarava che della scuola italiana intendeva assumere tre profili indispensabili per assicurare a livello mondiale la qualità delle scuole, tra cui, udite, udite, “la documentazione del processo formativo dei bambini” (atti del Convegno internazionale sulla scuola dell'infanzia – Reggio Emilia, 13-14 settembre 2006). Mentre gli altri copiano le nostre cose migliori, gli italiani se ne sbarazzano per ragioni ideologiche.

La quota d'istituto, introdotta dal Regolamento dell'autonomia (DPR 275/1999), riconosce a ciascuna istituzione scolastica la possibilità di ritagliare dal monte ore annuo delle discipline e dei curricoli una quota propria nella quale può inserire attività o insegnamenti autonomamente scelti oppure compensare gli orari tra varie discipline di studio.

La quantificazione della quota d'istituto, inizialmente pari al 15%, viene definita seguendo una procedura consultiva che prevede obbligatoriamente l'acquisizione del parere di specifici organismi istituzionali.

In vista della riforma del secondo ciclo, nella precedente legislatura era stato quantificato nel 20%, per gli istituti di istruzione secondaria di II grado, la quota di istituto. La nuova quota di istituto riguarda gli istituti che saranno riformati nei prossimi anni. Il ministro Fioroni si limita a prevederne l'applicazione immediata. Fin qui tutto ok.

Ma immediatamente dopo, con semplice nota ministeriale (prot. 721 del 21 giugno 2006), decide di estendere l'uguale quota del 20% anche alle istituzioni scolastiche del primo ciclo (*Con riferimento al Decreto Ministeriale n. 47 del 13 giugno 2006, si comunica che la quota del 20% dei curricoli, riferita agli ordinamenti vigenti e ai relativi quadri orario, rimessa all'autonomia delle istituzioni scolastiche, deve intendersi applicabile ad ogni ordine e grado di istruzione. Tanto in conformità dell'articolo 8 del D.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 e ad integrazione del successivo decreto ministeriale di applicazione n. 234 del 26 giugno 2000. Il Ministro*), senza seguire la procedura consultiva prevista dalla legge, suscitando anche le critiche degli organi non consultati.

A margine, un altro esempio di procedura irrituale. Il 7 settembre 2006 è stata emanata la Direttiva Ministeriale n. 7751 con cui i Centri Servizi Amministrativi (CSA, ex Provveditorati) sono stati trasformati in USP (Uffici scolastici provinciali), attribuendo loro alcune nuove funzioni. Si è così modificato il Regolamento di organizzazione del Ministero e degli Uffici scolastici territoriali (DPR n. 319/2003). Quel DPR per essere approvato era stato sottoposto alla procedura di legge con i seguenti passaggi: la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, il parere del Consiglio di Stato, il parere delle competenti Commissioni parlamentari, la deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri e la registrazione del decreto da parte della corte dei Conti. Qualsiasi modifica di quel DPR avrebbe dovuto seguire la stessa procedura; così non è stato.

Si tratta di episodi non di particolare gravità, riguardanti decisioni condivisibili. Il problema è una certa disinvoltura nelle decisioni, che trascura le procedure di legge. Insomma, l'AGeSC è per de-burocratizzare l'azione ministeriale ma non per "anarchizzarla".

Da alcuni anni si assiste ad un poco piacevole tira e molla sulla scheda di valutazione dell'alunno. Il Regolamento sull'autonomia scolastica ha abrogato le disposizioni che prevedevano un modello di scheda di valutazione dell'alunno definito dal Ministero e, contestualmente, con la fine del modello ministeriale è cessato anche l'obbligo del Poligrafico dello Stato di stampare i modelli di scheda per tutte le scuole.

In qualche modo il Ministero in questi due ultimi anni ha cercato di rimediare a questo cambiamento, che ha trovato un po' le scuole e le famiglie impreparate, predisponendo esempi di scheda con alcuni parti obbligatorie (perché rispondenti a obblighi di legge) e con altre flessibili e aperte alla elaborazione autonoma delle scuole. La scheda proposta come esempio dal Ministero comprendeva, nelle parti obbligatorie, la valutazione degli apprendimenti derivanti dai nuovi contenuti di insegnamento individuati dalle Indicazioni nazionali, nonché la valutazione del comportamento dell'alunno, previsto dalla legge 53/2003 di riforma.

In ragione di questi aspetti vincolanti, i sindacati hanno osteggiato la scheda, così che un certo numero di scuole ha rifiutato gli esempi proposti e adottato schede di valutazione sulla base dei vecchi modelli ministeriali.

La questione si è poi un po' complicata per il fatto che negli esempi suggeriti dal Ministero era stata inclusa nella scheda anche la valutazione dell'insegnamento della religione cattolica. Una ordinanza del Tar del Lazio ha disposto la sospensione di questa parte della scheda.

In uno dei suoi primi atti, il Ministro Fioroni è intervenuto per chiarire la delicata questione, affermando che: *".. Ai fini della valutazione individuale dell'alunno, le istituzioni scolastiche, nell'ambito della loro autonomia, all'insegna dei criteri di flessibilità e progressività, possono, per il corrente anno, utilizzare sia gli strumenti valutativi individuati nelle Linee guida sul Portfolio, a suo tempo diramate, sia gli strumenti valutativi di cui alla precedente modulistica."* (nota del ministro prot. 5596 del 12 giugno 2006).

Da notare che la data di pubblicazione della nota è il 12 giugno, cioè l'ultimo giorno di scuola dell'anno scolastico 2005-2006. Ovviamente a quella data tutte le scuole avevano già deciso cosa fare della scheda; della nota, anche volendo, non avrebbero saputo cosa fare. La nota introduceva inoltre un altro elemento di ambiguità nel rendere validi due modelli che facevano capo a due ordinamenti diversi. Questa idea di lasciare libere le scuole di scegliere lo strumento di valutazione ritenuto più opportuno viene autorevolmente confermata nella direttiva per l'azione amministrativa per il 2006, nella quale si riconosce alle scuole piena autonomia di decisione in merito, ponendo le basi per la totale disarticolazione del sistema

di valutazione nazionale: "... A. *Obiettivi prioritari dell'area dell'istruzione: A.17 – favorire autonome scelte da parte delle scuole nell'adozione degli strumenti di valutazione individuale dell'alunno, che dovranno rispondere a criteri di flessibilità e progressività...* (Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2006 – prot. 5960 del 25 luglio 2006).

Se nella nota di giugno e nella direttiva di luglio il messaggio per le scuole è *scegliete quel che volete*, nella successiva nota del Capo di Gabinetto in vista dell'avvio dell'anno scolastico, le scuole vengono invitate a non usare gli esempi di scheda proposti dal Ministero e ad avvalersi del modello ministeriale dei vecchi ordinamenti precedenti la legge 53/2003.

Nella nota di indirizzo per l'anno ponte, improntata alla valorizzazione dell'autonomia scolastica, a proposito di valutazione degli alunni, viene affermato il ruolo e la responsabilità delle istituzioni scolastiche, nelle quali la responsabilità della valutazione è affidata ai docenti: *"L'attestazione dei traguardi intermedi via via raggiunti negli apprendimenti sarà affidata a sobrie schede di valutazione, mentre la certificazione delle competenze sarà proposta in un'ottica sperimentale solo per l'ultimo anno del ciclo di base, come descrizione degli esiti raggiunti da ciascun allievo rispetto ai criteri (standard) preventivamente definiti sulla base di un modello nazionale definito da questo Ministero...* (nota di indirizzo del ministro del 31 agosto 2006, per l'avvio dell'anno scolastico -2006-2007 un anno ponte).

Il messaggio è chiaro: alla scheda di valutazione ci pensano autonomamente le scuole, mentre alla certificazione della competenze provvederà il Ministero. Conseguentemente, gli esempi di scheda previsti l'anno precedente dalla circolare ministeriale n. 84/2005 non hanno più valore e le scuole, nel provvedere in modo autonomo, sono solamente invitate a impiegare "sobrie schede" di valutazione, dove quell'aggettivo non sta a significare soltanto eliminazione di sovrastrutture burocratiche, ma anche semplificazione massima di compilazione e sintesi massima di valutazione.

Ma i genitori, a nostro parere, hanno invece diritto di conoscere più a fondo i livelli di apprendimento raggiunti dai propri figli e la qualità delle loro prestazioni. La scheda dovrebbe servire anche a questo.

Di fronte a quella che si annuncia, a questo punto, come *il fai da te* minimale e riduttivo della valutazione degli alunni, con un effetto di frammentazione che grava sull'intero sistema scolastico, ha preso posizione uno dei sindacati più rappresentativi del settore che ha richiesto al Ministro il ripristino del modello unico nazionale di scheda di valutazione dell'alunno: *"...Insufficiente è infatti a nostro avviso il riferimento a "sobrie schede di valutazione", che non specifica quali siano queste schede, da chi debba essere predisposto il modello, quali informazioni essenziali esse debbano contenere, ecc.*

Né le scuole possono fare riferimento alla pur pregevole nota 5596, da Lei emanata il 12 giugno 2006 del corrente anno, che aveva a riferimento l'anno scolastico 2005-2006... Già nel corso di precedenti incontri Le abbiamo ripetutamente rappresentato la necessità che le scuole dispongano di un unico modello uguale per tutto il territorio nazionale perché sia garantita una comunicazione chiara e omogenea non solo nei confronti delle famiglie ma anche nei rapporti tra le istituzioni scolastiche, nonché sia garantita la validità legale del titolo.” (lettera del sindacato Flcgil del 10 novembre 2006, prot. 464/2006).

È un grido di allarme che non si può non condividere, ma che lascia desolati per la contraddittorietà della situazione. Il Ministero ha risposto confermando la libera definizione della scheda di valutazione dell'alunno da parte delle istituzioni scolastiche autonome.

“Scheda libera in libera scuola” si potrebbe dire, se non vi fosse un ulteriore elemento contraddittorio: *“...Pertanto, le istituzioni scolastiche del primo ciclo, nel rispetto e nell'esercizio della loro autonomia, previa delibera del collegio dei docenti, provvederanno, nel corrente anno scolastico, a predisporre la scheda di valutazione garantendo, comunque, pur nella flessibilità del modello adottato, la valutazione degli apprendimenti conseguiti nelle diverse discipline, ivi compresi gli insegnamenti o attività facoltativo-opzionali, e del comportamento dell'alunno...”* (nota prot. 10434 del 10 novembre 2006).

Se la nota del Capo di Gabinetto del 31 agosto 2006 aveva invitato le scuole ad abbandonare il modello di scheda di valutazione proposto dal Ministro Moratti ed a preferire quello del precedente ordinamento, con la nuova puntualizzazione (scheda libera ma sobria) si invitano le scuole a comprendere nella valutazione gli apprendimenti anche delle attività opzionali-facoltative e il comportamento degli alunni. Questi due oggetti di valutazione (attività opzionali e comportamento), è bene ricordarlo, non esistevano nel precedente ordinamento (e quindi nel precedente modello di scheda). A questo punto, le scuole non sanno più cosa fare, la confusione è massima ed, alla fine, ognuno fa quel che gli pare.

Le operazioni di taglio, modifica, disapplicazione e interventi “cacciavite” sul sistema di istruzione stanno creando una situazione di confusione e di non chiarezza delle norme nei confronti della scuola paritaria, come se ci si fosse dimenticati che essa fa parte, a tutti gli effetti, del sistema nazionale di istruzione, così come sancito dalla legge 62/2000.

La scuola paritaria è assoggettata alle norme generali per l’istruzione definite dallo Stato; conseguentemente, ogni modifica delle norme generali si riflette anche sulle scuole paritarie. Di tutto ciò sembra non si sia tenuto conto nell’operare alcuni interventi correttivi del sistema di istruzione messi in atto recentemente.

Cominciamo dalle disapplicazioni di alcune norme del decreto legislativo n. 59/2004, relativo al primo ciclo di istruzione e alla scuola dell’infanzia, disposte dall’accordo sindacale del 17 luglio scorso, nei confronti del quale vi è stato il pieno assenso ministeriale.

Quell’accordo ha reso non più applicabili nella scuola alcune norme contenute nel decreto legislativo n. 59/2004: il tutor, i contratti di prestazione d’opera e la mobilità del personale docente.

I sindacati hanno esercitato, nell’occasione, un potere conferito dal decreto legislativo n. 165/2001 che consente loro di rendere inefficaci alcune discipline del rapporto di lavoro. Ma questo potere è circoscritto a quelle disposizioni normative, *la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche* (art. 2, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Quei sindacati rappresentano il personale statale e i loro interventi contrattuali hanno riflessi soltanto sul comparto della scuola statale, non sulle scuole non statali e sul loro personale.

Solamente la mobilità, quindi, avrebbe potuto essere oggetto di disapplicazione, in quanto materia circoscritta ai soli dipendenti statali. Non avrebbe potuto esserci, invece, un intervento sulle norme generali relative al tutor e ai contratti di prestazione d’opera, in quanto quelle norme hanno efficacia estesa anche ai docenti e alle istituzioni scolastiche del settore paritario.

A parte l’effetto di dubbia legittimità di quell’accordo, vi è un risultato pratico conseguente: la disapplicazione non si può applicare alle scuole paritarie.

Per le scuole paritarie, quindi, vige ancora l’obbligo del tutor e il diritto di avvalersi di contratti di prestazione d’opera per esperti esterni.

La stessa questione riguarda il portfolio delle competenze per il quale la nota ministeriale del 31 agosto 2006 per l’anno ponte ha previsto che esso sia uno strumento facoltativo. Le istituzioni statali a cui la nota è stata inviata possono, se lo

credono, tener conto di questo invito che viene dalla loro Amministrazione o atternersi al vincolo del regolamento transitorio contenuto nel decreto legislativo n. 59/2004 (che vale ovviamente più di una semplice nota amministrativa).

Le scuole paritarie – che operano con riferimento alla normativa e non dipendono dall'Amministrazione scolastica - hanno l'obbligo di conformarsi alle disposizioni legislative. Per i docenti (e per gli alunni e per le loro famiglie) delle scuole statali il portfolio può diventare facoltativo (e in pratica oggi è già morto); per i docenti (e per gli alunni e per le loro famiglie) delle scuole paritarie, invece, no. In sostanza, si è determinato un effetto non calcolato di sdoppiamento schizofrenico del sistema unico di istruzione: scuola statale da una parte e scuola paritaria dall'altra. Con tanta conseguente confusione per gli operatori, ma soprattutto per le famiglie, cui risulta difficile comprendere meccanismi illogici.

L'argomento è di scottante attualità e chiede un richiamo al contesto normativo. La legge 62/2000 ha introdotto la parità giuridica fra scuole statali e paritarie. Il sistema nazionale di istruzione è composto da questi due tipi di scuole. Con pari dignità giuridica. La legge 62/2000, però, è incoerente, perché non ha realizzato la parità economica. Per questo l'AGeSC definì il provvedimento "legge truffa". Perché faceva pensare si realizzassero finalmente le condizioni per una effettiva libertà di educazione in Italia. In sostanza, invece, si lasciava il sistema scolastico paritario in balia delle mutevoli volontà politiche. Profezia, purtroppo, puntualmente verificatasi.

Cosa è successo dopo l'approvazione della legge? È successo che annualmente, in sede di predisposizione della Legge Finanziaria, vi sono state spinte contrastanti per ridurre (od incrementare) le risorse al sistema paritario. Con quali i risultati? Le risorse stanziare nelle successive leggi finanziarie non hanno consentito neppure di recuperare il tasso di inflazione. Quando invece sarebbero occorsi notevoli incrementi per consentire alle famiglie l'effettiva libertà di scelta educativa, senza condizionamenti economici. Oltretutto, nelle erogazioni si sono verificati ritardi e tagli, costringendo molte scuole paritarie ad indebitarsi con il sistema bancario.

Confrontiamo comunque fra loro le risorse assegnate al sistema paritario negli esercizi finanziari del 2001 (relativo all'ultima Finanziaria approvata dal Governo Amato), del 2006 (relativo all'ultima Finanziaria approvata dal Governo Berlusconi) e nell'attuale del 2007 (relativo alla prima finanziaria del Governo Prodi):

e.f. 2001	circa 473 milioni di euro
e.f. 2006	circa 532 milioni di euro (pari a + 12% rispetto al 2001)
e.f. 2007	circa 479 milioni di euro (pari a - 10% rispetto a 2006)

La situazione è chiara: nella Legge Finanziaria 2007 le risorse alle scuole paritarie sono state ridotte di circa 53 milioni di euro rispetto al 2006. Lo avevamo denunciato fin dallo scorso mese di ottobre. Di rimbalzo erano echeggiate dichiarazioni secondo cui le risorse sarebbero state invece incrementate. Purtroppo, è il caso di dirlo, aveva ragione l'AGeSC a segnalare preventivamente la drammaticità della situazione.

Il 10% in meno di risorse, considerato l'annuale incremento delle domande di iscrizione, è l'anticamera della demolizione del sistema paritario. Alla faccia del principio di sussidiarietà, che si sventola con grande enfasi ma scarsa coerenza.

Cosa succederà ora? A chi mancheranno le risorse? Fra le ipotesi quella più plausi-

bile è questa. Il piano di riparto del 2006 prevedeva circa 356 milioni di euro per le scuole dell'infanzia, 158 milioni di euro per le parifiche e 17 milioni di euro per l'handicap ed i progetti per le scuole secondarie. La legge finanziaria 2007 ha introdotto una previsione bizzarra, quella delle priorità di finanziamento: "... *i contributi sono assegnati secondo il seguente ordine di priorità: scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo e secondo grado*" (comma 638). È perciò ipotizzabile si voglia nel corrente anno 2007 mantenere inalterato il contributo per le scuole dell'infanzia, rispetto al 2006. Inoltre, considerata l'esiguità delle risorse annualmente destinate all'handicap ed ai progetti delle scuole secondarie, è ipotizzabile che la riduzione dei 53 milioni di euro pesi tutta (o quasi) sul sistema delle parifiche.

Così fosse, una riduzione di circa 50 milioni comporterebbe un calo del 30% dei finanziamenti per le scuole primarie parificate, rispetto allo scorso anno. In altre parole sarebbe il collasso per questo sistema. Il risultato? Chiuderebbero moltissime scuole primarie paritarie parificate e lo Stato dovrebbe accollarsi oneri ben maggiori per consentire agli studenti di queste scuole di assolvere l'obbligo di istruzione nelle scuole statali. Un risultato controproducente: lo Stato che intende risparmiare fa una scelta che, costringendo alla chiusura molte scuole paritarie, lo costringerà alla fine a spendere di più.

Una riflessione ulteriore merita la già richiamata priorità di finanziamento, introdotta nella Legge Finanziaria (comma 638), delle scuole dell'infanzia rispetto agli altri gradi di scuola.

Il ragionamento che ha motivato questa scelta consiste nel fatto che le scuole dell'infanzia paritarie rappresentano una fetta significativa del sistema nazionale d'istruzione e perciò assolvono oggettivamente una funzione di supplenza dello Stato. Questa motivazione è però antitetica al principio di sussidiarietà, secondo cui lo Stato ha il compito di sostenere e promuovere i corpi sociali intermedi capaci di costruire opere educative. Perciò, non è la scuola paritaria sussidiaria allo Stato (come sarebbe ove se ne riconoscesse la funzione solo in quanto supplente allo Stato). È lo Stato che deve sostenere le opere educative del privato sociale, siano esse le tante scuole dell'infanzia o le poche scuole paritarie primarie e secondarie.

Ancora più chiaramente si esprime il (Pontificio consiglio della giustizia e della pace, 2004): "... *alla sussidiarietà intesa in senso positivo (come aiuto economico)... offerta alle entità sociali più piccole, corrisponde ... (il compito dello Stato) di astenersi da quanto restringerebbe, di fatto, lo spazio vitale delle cellule minori ed essenziali della società. La loro iniziativa, libertà e responsabilità non devono essere soppiantate*" (n.186). Ma questo non imporrebbe maggiore attenzione a quelle scuole paritarie che rappresentano *entità sociali più piccole* ovvero proprio quelle scuole primarie e secondarie che non si vogliono considerare perché percentualmente residuali rispetto alle scuole statali?

Nel 2002 l'AGeSC ha promosso con il *Comitato per la scuola della società civile* un Appello per una nuova politica di welfare, a sostegno di una effettiva libertà di educazione. L'Appello è stato sottoscritto da personalità della società civile ed accademici, di diverso orientamento. L'iniziativa ha portato all'approvazione, nella Legge Finanziaria 2003, di una norma innovativa per il principio che introduceva. Ai genitori delle scuole paritarie è stato riconosciuto il diritto ad un sostegno economico in ragione delle spese sostenute per la frequenza di scuole paritarie. La norma afferma (comma 7, articolo 2, legge 289/2002) che alle famiglie spetta un: "... contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie...". L'importo stanziato è stato di 90 milioni di euro per un triennio.

Nella Finanziaria 2004 (comma 101, articolo 3, legge 350/2003) sono poi stati stanziati, per le medesime finalità, altri 100 milioni di euro per un triennio.

I due finanziamenti sono stati così ripartiti:

a.s. 2003/2004, 30 milioni di euro

a.s. 2004/2005, 50 milioni di euro

a.s. 2005/2006, 70 milioni di euro

a.s. 2006/2007, 40 milioni di euro

Successivamente la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale relativamente ai contributi della Legge Finanziaria 2004, perché tratti da un capitolo di bilancio di competenza delle Regioni; la sentenza della Corte (n. 423, punto 8.2) ha accolto la questione d'illegittimità. Di conseguenza, i finanziamenti sono stati ridotti significativamente, diventando i seguenti:

a.s. 2003/2004, 30 milioni di euro

a.s. 2004/2005, 50 milioni di euro

a.s. 2005/2006, 30 milioni di euro

L'AGeSC ha chiesto che il contributo per i genitori fosse rifinanziato nell'a.s. 2006/07. Il Ministro Fioroni ha espresso la volontà contraria. E così nella Legge Finanziaria 2007 il contributo non è stato rifinanziato. Un ulteriore grave danno per le famiglie delle scuole paritarie.

Una ulteriore questione. Negli anni precedenti si sono realizzati avanzi su questo capitolo per i genitori. L'AGeSC ne ha proposto l'utilizzo come contributi

alle famiglie con figli con handicap frequentanti scuole paritarie nei percorsi scolastici dell'obbligo di istruzione. Queste famiglie, infatti, sono costrette a sopportare oneri economici non sostenibili per l'integrazione dei propri figli con handicap nella scuola paritaria. È una situazione iniqua che lede il diritto soggettivo del ragazzo a scegliere il percorso scolastico liberamente e con pari possibilità di integrazione. Confidiamo che almeno questo percorso si realizzi.

Questa figura è prevista dal decreto legislativo per il primo ciclo (n. 59/2004). Si tratta di un docente con funzioni tutoriali specifiche, chiamato a stare, fino alla terza classe della scuola primaria, per un numero di ore significativo con gli alunni che gli sono affidati (almeno 18 ore). Il tutor, inoltre, insieme ai colleghi ed alla famiglia, è chiamato a coordinare gli interventi con i bambini, per garantire la coerenza fra le azioni di tutti. Non si tratta dunque del maestro unico del passato. Risponde piuttosto alla necessità degli allievi e dei genitori di avere una figura che sappia facilitare le relazioni interpersonali fra gli allievi e le relazioni fra scuola e famiglia. I genitori trovano dunque nel tutor (o meglio, avrebbero trovato) una figura di riferimento per se e per i figli. Non in termini sostitutivi degli altri insegnanti, ma come coordinatore dell'equipe docente.

Fin qui la ratio pedagogica sottesa alla figura del tutor, particolarmente apprezzata dall'AGeSC per i possibili riflessi positivi nel rapporto scuola-famiglia.

Questa previsione normativa, essendo contenuta in un Decreto Legislativo, può essere modificata solamente dal Parlamento. La Corte Costituzionale l'aveva considerata come norma generale rientrante nelle competenze esclusive dello Stato. Come norma generale riguarda sia le scuole statali sia le scuole paritarie.

Che fine ha fatto ora questa figura? Senza alcuna modifica parlamentare e senza considerare che il tutor non riguarda solo le scuole statali ma anche le scuole paritarie, è questa una delle previsioni normative disapplicate (vedi scheda specifica) nell'accordo dell'Aran con le organizzazioni sindacali sottoscritto il 17 luglio 2006. La conclusione dell'accordo prevede che *“nulla è innovato o modificato rispetto a quanto già previsto dagli artt. 24 (funzione docente), 25 (profilo professionale) e 26 (attività di insegnamento) del vigente CCNL scuola e per quanto concerne l'organizzazione delle attività educative e didattiche che rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche”*.

In sostanza, dunque, il tutor nella scuola statale non esiste più. È però tuttora previsione normativa da applicarsi per la scuola paritaria.

Aldilà di questa dicotomia all'interno del sistema nazionale di istruzione, fra scuole statali e paritarie, introdotta da un ricorso improprio allo strumento della “disapplicazione”, l'AGeSC critica la scelta della cancellazione della figura del tutor. Perché la funzione tutoriale avrebbe potuto costituire un riferimento importante per una relazione educativa più efficace e meno frantumata fra scuola e famiglia. Così, purtroppo, non potrà essere, grazie alla disapplicazione, applicata anche se non ne ricorrevano le condizioni.

INDICE

Introduzione	pag. 5
Anticipi e sezioni primavera	pag. 11
Ascolto, confronto, condivisione	pag. 13
Autonomia delle istituzioni scolastiche	pag. 14
Continuità educativa	pag. 16
Contratti di prestazione d'opera	pag. 18
Disapplicazione delle norme	pag. 21
Esame di Stato e scuola paritaria	pag. 22
Finanziaria 2007: la nuova riforma della scuola	pag. 24
Indicazioni Nazionali	pag. 26
Libri di testo, loro revisione e costi per le famiglie	pag. 27
Metodo del cacciavite	pag. 28
Obbligo di istruzione fino a 16 anni	pag. 30
Obiettivi specifici di apprendimento	pag. 31
Portfolio delle competenze	pag. 33
Quota d'istituto del 20% - Uffici Scolastici Provinciali	pag. 36
Scheda di valutazione	pag. 37
Scuole paritarie e norme disapplicate	pag. 40
Scuole paritarie, risorse economiche	pag. 42
Scuole paritarie, contributi per i genitori	pag. 44
Tutor nella scuola primaria e secondaria di primo grado	pag. 46

©AGeSC Editore 2007
Stampa IKONOS Treviolo - Bergamo
Finito di stampare nel febbraio 2007

AGeSC
00146 ROMA
Viale Baldelli, 41
Tel. 06 5434748
Fax 06 5411953
www.agesc.it
agesc@agesc.it
segreteria@agesc.it