

## *Capitolo 1*

# LINEE GENERALI DELLA RIFORMA DELLA SCUOLA ITALIANA (LA BUONA SCUOLA LEGGE N. 107/2015)

di *Eugenio Picozza*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 1.1. Il concetto di autonomia scolastica e di autonomia funzionale. – 1.2. Il decreto delegato approvato con d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275. – 1.3. Autonomia o autonomie della scuola? – 2. I tentativi di riforma tra il 2000 e il 2015. – 2.1. La situazione attuale. – 3. Le linee essenziali della riforma c.d. della buona scuola legge 13 luglio 2015, n. 107. – 3.1. L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche e i suoi limiti. – 3.2. Gli obiettivi funzionali della riforma. – 3.3. Il piano triennale dell'offerta formativa. – 3.4. La scuola digitale e la didattica laboratoriale. – 3.4.1. La scuola digitale. – 3.4.2. La didattica laboratoriale. – 3.5. La gestione ultra scolastica e del tempo libero. L'apprendimento delle tecniche di pronto soccorso. – 3.6. Altri obiettivi previsti dalla legge. – 4. Il riordino delle disposizioni legislative vigenti. – 4.1. Criteri e principi di carattere generale. – *Bibliografia*.

### 1. *Premessa*

Allo scopo di individuare i punti effettivi della riforma legislativa denominata “la buona scuola” è necessario innanzitutto collegare la medesima con i punti fondamentali del recente passato del settore. Infatti la tendenza ad utilizzare gli atti normativi come strumenti di “comunicazione politica” si è enormemente ampliata negli ultimi 22 anni. Mentre in precedenza l'annuncio era confidato solo al disegno di legge come espressione di una volontà riformatrice, attualmente lo scopo stesso delle leggi (tranne forse quelle penali e più in generale di tipo sanzionatorio) è appunto quello di comunicazione del messaggio politico. Questo mutamento delle fonti del diritto non è dovuto solo alla desacralizzazione della società e della politica, ma prevalentemente alla cultura per immagine propugnata dalla televisione che sostituisce il processo formativo precedente, prevalentemente avvenuto per ideazione. La limitata estensione consentita a questo *instant book* ci impedisce una

analisi vera e propria per cui – prendendo a prestito un’immagine televisiva e cinematografica – i concetti dovranno limitarsi prevalentemente a degli *spots*.

Rispetto ai principi e valori espressi dagli artt. 33 e 34 della Costituzione nel 1948 occorrerà attendere esattamente 50 anni, perché si cominci a concretare il concetto della autonomia delle formazioni sociali (di cui la scuola è uno dei principali esempi) proprio dell’art. 2 Cost. Infatti la Carta Costituzionale si muoveva in un ambito di eguaglianza sostanziale (art. 3) anche se limitato e connesso con l’esigenza – attraverso la formazione scolastica – di assicurarsi un lavoro e non un ciclo di istruzione completa (art. 34, comma 3 “*solo i più capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*”). Lo stesso ciclo obbligatorio di 8 anni anticipava il concetto divenuto “*livello minimo nelle prestazioni individuali e sociali*” di cui all’art. 117 Cost. novellato.

A sua volta l’art. 33 nel fissare solennemente la libertà dell’arte e della scienza e del loro insegnamento (e contestualmente riconoscendo la libertà di enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato) riservava allo Stato stesso (l’uso del termine Repubblica in questo contesto era del tutto improprio ed atecnico) l’attribuzione di dettare norme generali sull’istruzione e la organizzazione delle scuole statali.

Nessuna autonomia pubblica paragonabile a quella delle istituzioni di alta cultura (università ed accademie) era prevista per le scuole di ogni ordine e grado, limitandosi la Costituzione a prescrivere un Esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi o per la conclusione di singoli cicli scolastici e per l’abilitazione all’esercizio di arti e professioni.

### 1.1. *Il concetto di autonomia scolastica e di autonomia funzionale*

Di conseguenza il concetto di “autonomia scolastica” prende le mosse solo con il progetto di un decentramento politico-amministrativo più ampio simbolicamente definito “federalismo amministrativo” iniziato con le note leggi Bassanini sul conferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni. Visto in retrospettiva di quasi venti anni il complesso processo di riforma sembra più che altro il completamento di un altrettanto importante processo di riforma iniziato con la creazione in Italia delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 e portato a parziale compimento con i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni del 1972 e soprattutto con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616.

Nell’ambito di questo processo prende corpo il concetto costituzionale di “autonomia funzionale” che non appartiene alla tradizione del concetto di

autonomia giuridica di diritto pubblico o di diritto privato intese rispettivamente come potestà bibliche di regolare attraverso atti normativi o amministrativi generali gli interessi pubblici di istituzionale competenza, ovvero di autoregolamentare rapporti ed interessi entro la cornice del codice civile o delle leggi complementari al medesimo. Il concetto di autonomia funzionale viene pensato come strumentale a collegare attraverso quelli che una volta si chiamavano i corpi intermedi, la società civile a quella politica. Tuttavia, rispetto al disegno liberale della Costituzione, l'intento della riforma amministrativa della fine del secondo millennio è piuttosto quello di adattare l'autonomia funzionale a quella politica. Ciò del resto traspare ed anche abbastanza nitidamente dalla legge di riforma della organizzazione pubblica e del pubblico impiego ora contenuta nel d.p.r. n. 165/2001, nella quale tutti gli enti pubblici non economici debbono adeguare la loro organizzazione anche in deroga alle norme primarie che li riguardano alla distinzione propria dei governi statali e regionali tra funzioni di indirizzo e controllo da un lato (funzioni *lato sensu* politiche) e funzioni di gestione (riservate ai dirigenti cioè alla burocrazia).

La seconda scelta politica è la standardizzazione dei requisiti ottimali per l'attribuzione della personalità giuridica e della autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche medesime. In questo processo gioca un ruolo importante lo spirito corporativo che sempre si cela sotto le forme del collettivismo (un altro esempio è costituito dalle prime versioni delle norme sulla conferenza di servizi nella legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241). Viene ignorato il processo di globalizzazione della informazione, la realtà di fatto per cui fin dalla più tenera età l'acquisizione dei concetti non passa più prevalentemente attraverso canali di comunicazione reali bensì virtuali (tendenza esplosa da quando è stato possibile unificare in uno *smart* portatile ogni strumento di informazione e comunicazione sociale) e la necessità propria di un ordinamento giuridico multilivello come quello italiano, di collegarsi strettamente ai sistemi di istruzione e formazione globali (un caso emblematico è costituito dalle lacune nello studio della lingua inglese divenuta oggettivamente prima lingua mondiale). Comunque sia il principio della autonomia funzionale scolastica viene enunciato sommariamente nell'art. 21 della citata legge Bassanini 15 marzo 1997, n. 59 "*L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di ge-*

*stione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali".*

### *1.2. Il decreto delegato approvato con d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275*

L'effettivo campo di applicazione e i limiti del concetto di autonomia scolastica si coglie meglio che nella legge-delega, nel decreto delegato approvato con d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275 Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 soprattutto nell'art. 1 "*Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*": "*Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alla Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento".*

In realtà nel disegno originario non vi è nessuna attribuzione originale di autonomia normativa in senso stretto alle istituzioni scolastiche e nemmeno di quella autonomia privata di tipo aziendale propria delle società commerciali: vi è semplicemente un trasferimento delle funzioni esercitate fino ad allora dagli organi centrali e periferici dello Stato. Anzi il modello viene imposto anche alle istituzioni scolastiche parificate, pareggiate e legalmente riconosciute le quali in coerenza con le proprie finalità devono comunque adeguare il loro ordinamento alle disposizioni del Regolamento relative alla determinazione dei curricula scolastici, e devono armonizzarle con le dispo-

sizioni relative all'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo; nonché alle iniziative finalizzate alla innovazione. Anche alle scuole private pareggiate o legalmente riconosciute si applicano le norme del Regolamento sulla sperimentazione della autonomia scolastica e sulla ricerca metodologica. Tutte le istituzioni scolastiche debbono comunque rispettare le funzioni delegate alle Regioni e i compiti e le funzioni trasferite agli enti locali ai sensi degli artt. 138 e 139 del d.p.r. 31 marzo 1998, n. 112. Complessivamente dunque il progetto politico uscito vincente (sulla carta) era quello di una scuola sostanzialmente pubblica, di massa, uniforme che puntava sul decentramento delle funzioni, sulla autoresponsabilizzazione delle istituzioni scolastiche (anche mediante l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico) e sul collegamento stretto con gli enti politici locali, Regioni, Province e Comuni allentando viceversa il collegamento con lo Stato centrale così come avvenuto globalmente per il processo riformatore nel suo complesso. Probabilmente sarebbe stato un buon progetto politico se portato avanti (come prevedeva la Costituzione italiana all'art. 5) immediatamente dopo la sua entrata in vigore o tutt'al più contestualmente alla nascita delle Regioni a statuto ordinario nel 1970. Purtroppo alla fine del secolo e del millennio le condizioni globali della formazione e istruzione pubblica e privata erano drammaticamente mutate, la società del villaggio globale, di internet e della comunicazione virtuale (la società digitale) avanzavano a grandi passi e quindi la riforma nel suo complesso avrebbe avuto un senso politico compiuto solo nell'ambito di una scelta nazionalistica e protezionistica della lingua e della cultura italiana, ma così non è stato.

### 1.3. *Autonomia o autonomie della scuola?*

Per verificare in concreto se la nuova legge sulla “buona scuola” abbia veramente innovato o meno il sistema dell'istruzione pubblica in Italia è necessario soffermarsi ancora in dettaglio sui principi dettati dal citato Regolamento n. 275. L'art. 4 infatti segna l'ambito di applicazione e i limiti della c.d. autonomia didattica: “*Le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema, a norma dell'articolo 8 concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo. Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più*

*adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro: l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività; la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione, nell'ambito del curriculum obbligatorio di cui all'articolo 8, degli spazi orari residui; l'attivazione di percorsi didattici individualizzati, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di handicap secondo quanto previsto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104; l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso; l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari. Nell'ambito dell'autonomia didattica possono essere programmati, anche sulla base degli interessi manifestati dagli alunni, percorsi formativi che coinvolgono più discipline e attività nonché insegnamenti in lingua straniera in attuazione di intese e accordi internazionali. Nell'esercizio della autonomia didattica le istituzioni scolastiche assicurano comunque la realizzazione di iniziative di recupero e sostegno, di continuità e di orientamento scolastico e professionale, coordinandosi con le iniziative eventualmente assunte dagli enti locali in materia di interventi integrati a norma dell'articolo 139, comma 2, lett. b) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Individuano inoltre le modalità e i criteri di valutazione degli alunni nel rispetto della normativa nazionale ed i criteri per la valutazione periodica dei risultati conseguiti dalle istituzioni scolastiche rispetto agli obiettivi prefissati. La scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo, sono coerenti con il Piano dell'offerta formativa di cui all'articolo 3 e sono attuate con criteri di trasparenza e tempestività. Esse favoriscono l'introduzione e l'utilizzazione di tecnologie innovative. I criteri per il riconoscimento dei crediti e per il recupero dei debiti scolastici riferiti ai percorsi dei singoli alunni sono individuati dalle istituzioni scolastiche avuto riguardo agli obiettivi specifici di apprendimento di cui all'articolo 8 e tenuto conto della necessità di facilitare i passaggi tra diversi tipi e indirizzi di studio, di favorire l'integrazione tra sistemi formativi, di agevolare le uscite e i rientri tra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro. Sono altresì individuati i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi relativi alle attività realizzate nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa o liberamente effettuate dagli alunni e debitamente accertate o certificate. Il riconoscimento reciproco dei crediti tra diversi sistemi formativi e la relativa certificazione sono effettuati ai sensi della disciplina di cui all'articolo 17 della legge 24 giugno 1997 n. 196, fermo restando il valore legale dei titoli di studio previsti dall'attuale ordinamento”.*

Come si può notare dalla fedele riproduzione della disposizione normativa, non si tratta di autonomia normativa anche privatisticamente intesa, ma piuttosto di una limitata autonomia strumentale tesa ad assicurare una certa flessibilità nei modi di realizzazione degli obiettivi generali della attività didattica delle scuole di ogni ordine e grado. È quindi piuttosto una autonomia amministrativa che si può estrinsecare in modo limitato con atti amministrativi generali (quali circolari di istituto, ordini di servizio, note e risoluzioni, ecc.) e più frequentemente con provvedimenti amministrativi individuali soprattutto di tipo organizzativo interno. Ciò è del resto confermato proprio dall'art. 15 del Regolamento citato (competenze escluse) che sottrae tutte le funzioni ritenute collegabili ad un ambito territoriale più ampio di quello di competenza della singola istituzione, ovvero che richieda garanzie particolari in relazione alla tutela della libertà di insegnamento. Tra di esse:

- a)* la formazione delle graduatorie permanenti riferite ad ambiti territoriali più vasti di quelli della singola istituzione scolastica;
- b)* il reclutamento del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario con rapporto a tempo indeterminato (v. parte III di questo libro di Nausicaa Spirito);
- c)* la mobilità esterna alle istituzioni scolastiche e l'utilizzazione del personale eccedente l'organico funzionale di istituto;
- d)* il sistema delle autorizzazioni per utilizzazioni ed esoneri per i quali sia previsto un contingente nazionale; il sistema dei comandi, utilizzazioni e collocamenti fuori ruolo;
- e)* il riconoscimento di titoli di studio esteri, fatto salvo il sistema previsto dall'art. 14.

Resta anche ferma la normativa vigente in materia di provvedimenti e procedimenti disciplinari nei confronti del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

La seconda limitazione di carattere interno era ed è tuttora costituita dal potere standardizzato del MIUR di definizione dei curricula che definisce per i diversi tipi ed 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;
- d)* l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;