



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli atti normativi
Adunanza del 23 aprile 2001

N. Sez. 104/2001

*Oggetto: **MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE – D.I. – Regolamento recante norme in materia di curricoli della scuola di base, ai sensi degli articoli 3 e 6 della legge 10 febbraio 2000, n.30 e dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275.***

LA SEZIONE

Vista la relazione n.1774, del 9 aprile 2001, con cui il Ministero della pubblica istruzione ha chiesto il parere di questo Consiglio in ordine allo schema di d.i. suindicato;

Letti gli atti e uditi i relatori ed estensori, Consiglieri Francesco D'OTTAVI e Antonino ANASTASI;

Udito il Ministro della pubblica istruzione Prof. Tullio De Mauro;

PREMESSO:

Il richiedente Ministero, nella richiamata relazione, premette che la legge 10 febbraio 2000, n.30, "Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione" prevede, all'art.6, comma 6, che all'attuazione della

legge si provveda, sulla base delle norme generali da essa recate, mediante regolamenti da adottare a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, in conformità agli indirizzi definiti dalle Camere in ordine al programma quinquennale di progressiva attuazione, di cui al comma 1 dello stesso articolo, nell'ambito delle disposizioni di legge.

Il Ministero quindi evidenzia che l'allegato schema di regolamento, concernente le norme di definizione dei curricoli della scuola di base, è stato elaborato secondo le disposizioni contenute nell'ultima parte del richiamato articolo 6, comma 6, in cui si prevede che "Per gli ambiti di cui all'articolo 8 del regolamento emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275, concernente la definizione dei curricoli, si provvede con le modalità di cui all'art.205 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia d'istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con Decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297". Quindi con lo schema di decreto interministeriale in esame è stata data attuazione al dettato legislativo, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione. Lo schema, di cui il documento con le indicazioni per la costruzione del curricolo è parte integrante, è stato predisposto anche sulla base del programma quinquennale di progressiva attuazione della legge, presentato dal Governo al Parlamento in data 17 novembre 2000 e sulla base degli indirizzi contenuti nelle deliberazioni delle Camere adottate ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della citata legge n.30/2000.

In particolare, la risoluzione della Camera dei Deputati n.6.00155 del 12 dicembre 2000 e quella del Senato della Repubblica n.6.00057 del

21 dicembre 2000 impegnano il Governo ad attuare l'ipotesi che prevede, per le prime due classi della scuola di base, l'inizio della riforma nell'anno scolastico 2001/2002.

Tali risoluzioni, nella fase di prima attuazione valgono, così come nelle stesse specificato, come parere sulle linee e sugli indirizzi, di cui all'articolo 8 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275, richiamato dall'articolo 6, comma 6, ultima parte, della legge n.30/2000.

Lo schema di regolamento attiene, pertanto, ai curricoli della scuola base, della durata di un settennio, che costituisce la prima articolazione obbligatoria del sistema educativo di istruzione e di formazione.

Com'è noto, la scuola di base rappresenta un percorso unitario, ma non uniforme che, nell'ipotesi di articolazione condivisa dalle Commissioni parlamentari (2+3+2), si propone di tenere conto dei ritmi di crescita e delle esigenze diversificate degli alunni dai sei ai tredici anni. Le possibili scansioni interne al processo educativo non ledono la continuità del percorso formativo, ma sono funzionali alla determinazione di un processo di apprendimento che, allontanandosi progressivamente dal vissuto dei bambini più piccoli, perviene all'acquisizione di saperi codificati, ossia disciplinati, favorendo negli alunni il raggiungimento ed il mantenimento di conoscenze consolidate.

Ciò premesso, il Ministero illustra, nel dettaglio, l'articolato:

- L'articolo 1 definisce, ai sensi dell'articolo 8 comma 1 lettera a) del Decreto del Presidente della Repubblica 8 riprendendo il dettato dell'articolo 3 della Legge 10 febbraio 2000, n.30.

Nel comma 3, in particolare, si fa rinvio al documento allegato, ch'è parte integrante del decreto e che contiene le indicazioni per l'attuazione del curriculum obbligatorio da parte di ciascuna istituzione scolastica.

Il fulcro del riordino dei cicli è costituito dal passaggio della scuola dei programmi alla scuola dei curricula, degli obiettivi formativi e delle competenze.

Si tratta di un mutamento strutturale che vede la scuola parte integrante del sistema di istruzione e di formazione di cui all'articolo 1 della l. 10 febbraio 2000 n.30, in un sistema pubblico (statale e paritario) che è unitario dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria e che si prolunga verso l'università, la formazione tecnica superiore ed un sistema di ulteriori acquisizioni di competenze durante il lavoro e tutto l'arco della vita attiva.

Il riordino dei cicli si costruisce attorno alla centralità del soggetto che apprende, alla sua crescita e valorizzazione, al suo autorientamento; una centralità che tende a fare dello studente non solo l'oggetto dell'attività amministrativa ed educativa della scuola, ma il protagonista.

- L'articolo 2 stabilisce al comma 1 l'orario obbligatorio annuale della scuola di base. Le risoluzioni parlamentari hanno fissato alcuni riferimenti per la definizione dell'orario obbligatorio annuale complessivo, che al suo interno comprende la quota nazionale obbligatoria e la quota obbligatoria riservata alle scuole. Per la scuola di base le risoluzioni parlamentari hanno indicato un monte ore annuale complessivo di circa 1000 ore, comprensivo di una quota riservata alle istituzioni scolastiche pari ad una percentuale non superiore al 24%. Il

monte ore annuale complessivo risulta dalla somma del monte ore previsto per gli ambiti disciplinari e le discipline, dalle ore settimanali di insegnamento di religione cattolica e dalle 200 ore annuali della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche.

- L'articolo 3 richiama gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni definiti nel documento allegato.

Si tratta della coniugazione e dell'integrazione dell'attuazione della legge quadro sul riordino dei cicli (in particolare l'articolo 8, comma 1, lettera b) del d.P.R. n.275/99).

- L'articolo 4 individua il limite di flessibilità applicabile alla quota nazionale del curricolo per realizzare compensazioni temporali tra discipline, così come previsto dall'articolo 8 comma 1 lettera e) del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275.

- L'articolo 5 determina le modalità di costruzione del curricolo obbligatorio da parte di ciascuna istituzione scolastica, richiamando le disposizioni contenute nell'articolo 8 del d.P.R. n.275/99 e quelle contenute nello schema di regolamento.

- L'articolo 6 rinvia ai criteri di valutazione degli alunni contenuti nel documento e definiti con particolare riferimento agli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze conseguite.

- L'articolo 7 prevede che gli standard di qualità del servizio delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 8, comma 1 lettera f) del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275 siano periodicamente definiti dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione, in attuazione dell'annuale direttiva ministeriale

prevista dall'articolo 1 comma 1 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n.258. Ciò in coerenza con una struttura curricolare flessibile, che si prefigua in continua evoluzione e che, quindi, necessita di una costante individuazione di standard di qualità.

- L'articolo 8 rinvia ad un successivo analogo provvedimento per la definizione dei criteri generali relativi all'organizzazione dei percorsi formativi per gli adulti, da attuare nel sistema integrato d'istruzione, formazione, lavoro, previsti dall'art.8 comma 1 lettera h) del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275.

Peraltro, l'organizzazione dei percorsi formativi per gli adulti sarà favorita dall'impostazione della scuola di base. Il passaggio dal programma al curriculum comporta oggi che competenze siano individuate e perseguite tutte intenzionalmente, anche quelle trasversali e quelle non esclusivamente conoscitive, ovverosia tutte le competenze per il cittadino che deve inserirsi nel mondo delle professioni e del lavoro.

In questo modo, a partire dalla scuola di base lo studente avrà modo di arricchire progressivamente le proprie competenze in ambito scolastico, ma anche nella formazione professionale e nell'apprendistato e lungo tutto l'arco della propria vita adulta.

- L'articolo 9 prevede una specifica disposizione per il raccordo con la scuola dell'infanzia, in ossequio alle apposite norme contenute nella citata legge n.30/2000, articolo 3, comma 1.

In attesa della completa revisione degli orientamenti della scuola materna, adottati con decreto del Ministro della pubblica istruzione 3 giugno 1991, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.139 del 15 giugno

1991, le istituzioni scolastiche definiscono il curricolo per gli alunni della scuola dell'infanzia, sulla base degli obiettivi generali di cui all'articolo 2 della citata legge n.30/2000 e degli stessi orientamenti per le attività educative, nonché delle indicazioni contenute nel documento allegato allo schema di regolamento.

- L'articolo 10 prevede che – in attesa dell'adozione degli altri regolamenti di attuazione, previsti dall'articolo 6, comma 6, della citata legge 10 febbraio 2000, n.30 – i curricoli della scuola di base entrino in vigore a partire dall'anno scolastico 2001/2002 per le prime due classi, in conformità con gli indirizzi formulati dalle Commissioni parlamentari, e si attuino nelle scuole elementari, nelle scuole medie e negli istituti comprensivi.

- L'articolo 11 prevede al comma 1 che, a partire dall'anno scolastico 2001/2002 e fino all'anno scolastico 2006/2007, gli alunni che frequentano le classi successive alle prime due classi continuano a seguire i programmi didattici per la scuola primaria approvati con il decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1985 n.104 ed i programmi per la scuola media approvati con decreto ministeriale 9 febbraio 1979, in attuazione degli ordinamenti e delle relative sperimentazioni riconosciuti dal regolamento approvato decreto interministeriale 26 giugno 2000, n.234, recante norme in materia di curricoli nell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 8 del d.P.R. n.275/99.

L'articolo 11, comma 2, che amplia le opportunità della scuola dell'autonomia, anche in vista di reperire strumenti per la cosiddetta onda anomala, prevede che le scuole elementari, le scuole medie e gli istituti

comprensivi possano riorganizzare i propri percorsi secondo obiettivi specifici di apprendimento, in modo da consentire il passaggio anticipato alla classe successiva a quella di ammissione.

Sullo schema di regolamento il Ministero ha chiesto il prescritto parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione ed ha conseguito il concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Con ulteriore relazione integrativa del 18 aprile il Ministero evidenzia che il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nell'adunanza del 10 aprile 2001, ha espresso il richiesto parere, con annesso il testo di due ulteriori "posizioni che, essendo state messe ai voti, sono risultate minoritarie".

Il Ministero aggiunge che il parere pervenuto dal Consiglio nazionale si compone di una premessa e di due parti, la prima relativa agli emendamenti proposti allo schema di provvedimento, la seconda relativa agli emendamenti suggeriti alla bozza di indirizzi per l'attuazione del curriculum.

Sulla maggior parte di tali emendamenti, relativi a profili sui quali il Consiglio si avvale delle proprie competenze tecniche ed emersi dal lavoro istruttorio compiuto dai Comitati orizzontali in cui l'organo si articola, si è espressa l'unanimità di membri del Consiglio. Su pochi altri profili tecnici si sono registrate posizioni differenziate; viceversa, una vera e propria spaccatura si è registrata su una proposta di emendamento soppressivo dell'art.10 del decreto secondo la quale il Governo avrebbe dovuto rinviare al 1° settembre 2002, inizio dell'anno scolastico

2002/2003, l'attuazione dei nuovi cicli scolastici relativi alla prima e seconda classe della scuola di base.

Il Ministero osserva in proposito che l'indicazione della data del 1° settembre 2001 costituisce un mero recepimento, al limite non necessario, delle determinazioni assunte dal Parlamento con le parallele risoluzioni adottate dalla Camera e dal Senato il 12 e il 21 dicembre del 2000.

L'Amministrazione fa rilevare che, alla scadenza del termine di 45 giorni assegnato (ai sensi della L. n.241/1990 e successive modifiche) al C.N.P.I. per esprimere il proprio parere, non è giunto un rituale parere da parte di quest'organo. Infatti, il documento trasmesso all'amministrazione potrebbe essere ritenuto non ricevibile, poichè votato non dalla maggioranza dei membri del Consiglio, ma solamente da una minoranza, in mancanza del numero legale (quorum funzionale) e anzi senza tenere conto della richiesta di verifica dell'esistenza del numero legale stesso.

Inoltre - aggiunge l'Amministrazione - l'oggetto del dissenso da parte della minoranza dei membri del C.N.P.I. concerne un argomento che non può formare materia di parere, poichè in ordine alla decorrenza della riforma in questione il Parlamento, come in precedenza evidenziato, si è espresso, vincolando in proposito l'azione del Governo. Ne consegue che, ove si volesse seguire quanto suggerito al riguardo nel documento redatto dal C.N.P.I., si verrebbe a concretizzare a violare la volontà del Parlamento.

Il Ministero sottolinea comunque il carattere non vincolante del parere del C.N.P.I., per cui si potrebbe anche prescindere dalle modalità

procedimentali di formazione del documento in questione e considerare acquisito il parere del C.N.P.I..

Per tutti tali motivi il Ministero ritiene di non poter accogliere la richiesta di rinvio di un anno dell'avvio dalla riforma dei cicli della scuola di base.

Per le stesse considerazioni l'Amministrazione non ha ritenuto di accogliere la proposta soppressiva dell'art. 11, comma 2, il quale assicura alle istituzioni scolastiche la flessibilità nelle accelerazioni di percorso richiesta esplicitamente dal Parlamento.

Nel rimanente, nell'ottica di una proficua collaborazione tra i vari organi competenti ad esprimersi in materia ed al fine di migliorare il servizio scolastico, il Ministero rappresenta di aver accolto la pressochè totalità degli emendamenti sui quali si è registrata una convergenza unanime dei membri del C.N.P.I., emendamenti il cui contenuto arreca un contributo migliorativo al testo dello schema regolamentare in esame, senza alterarne in alcun modo le sue linee direttrici.

Nella seduta della Sezione del 23 aprile 2001 è intervenuto il Ministro della pubblica istruzione il quale, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 21 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054, ha fornito informazioni e chiarimenti sullo schema di regolamento in esame.

CONSIDERATO:

Come in premessa riferito, il processo di riforma della scuola italiana, che ha preso le mosse dalla legge delega n. 59 del 1997 ed ha vissuto il suo snodo fondamentale nel riconoscimento dell'autonomia giuridica e formativa dei singoli istituti scolastici ai sensi del d.P.R. n. 275

del 1999, trova un momento risolutamente qualificante, sotto il profilo culturale e didattico, nel passaggio dal metodo di insegnamento per programmi a quello articolato su curricoli.

Mentre il programma indicava un insieme di contenuti didattici centralmente ed unitariamente predefiniti, scandendo le coordinate di un itinerario che il docente doveva necessariamente seguire in fase applicativa, il curricolo, pur partendo anch'esso dai contenuti, li assume come obiettivi specifici di apprendimento, tappe di un percorso finalizzato a far conseguire agli alunni conoscenze soprattutto metodologiche, e perciò auspicabilmente assimilate e durature, in un contesto in cui – dunque – la professionalità dell'insegnante ha ampio spazio per esprimersi concretamente e per misurarsi con l'allievo secondo criteri di flessibilità progettuale, organizzativa e didattica.

L'obiettivo è naturalmente (così il programma quinquennale per l'attuazione della legge n. 30) quello di favorire un reale successo dell'iter formativo, in modo da consentire ad ogni alunno – secondo personali vocazioni e potenzialità – di impossessarsi adeguatamente dei criteri e dei contenuti dell'apprendimento.

In una cornice di riferimento così delineata, alla definizione dei curricoli si pose mano, in prima battuta, con il d.i. n. 234 del 2000 il quale però, attesa la sua vocazione dichiaratamente transitoria, nelle more dell'attuazione della legge n. 30 si limitò in sostanza a recepire gli ordinamenti didattici e relative sperimentazioni funzionanti nell'anno scolastico 1999/2000, sia per i programmi di insegnamento che per l'orario di funzionamento delle scuole di ogni ordine e grado.

Superata la primissima fase di transizione, e soprattutto avviato il delicato processo di attuazione della legge n. 30 (ch'è la legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione), una nuova definizione dei curricula s'imponeva, come momento centrale nell'attuazione di un programma che spazia dalla valorizzazione e riconversione della professionalità dei docenti all'approntamento delle condizioni strutturali atte a consentire la predisposizione del piano di offerta formativa da parte delle singole istituzioni scolastiche.

In continuità con l'esperienza pregressa, lo strumento all'uopo individuato dal legislatore (art. 6, comma 6, ultima parte, l. n. 30) è ancora il regolamento interministeriale ex art. 205 T.U. n. 297 del 1994: ed è infatti tale strumento che l'Amministrazione utilizza, sottoponendo appunto al parere del Consiglio di Stato uno schema di regolamento volto alla disciplina dell'ambito curriculare per la scuola di base, la quale costituisce la prima articolazione obbligatoria (della durata di sette anni) del sistema educativo di istruzione e formazione.

Come accennato in premessa, la scuola di base rappresenta - secondo il dettato legislativo e le indicazioni attuative espressamente condivise dagli organi parlamentari - un percorso le cui scansioni interne (anni 2+ 3+2), non vogliono intaccare la continuità di un processo di apprendimento che, partendo dal vissuto cognitivo dei discenti di età più tenera, solo in ultima analisi perviene all'acquisizione di conoscenze disciplinari e dunque codificate.

Sotto il profilo strutturale, lo schema all'esame si compone di una parte propriamente regolamentare e di un corposo documento allegato,

che del regolamento fa parte integrante enunciando in forma sistematica le indicazioni per l'attuazione del curricolo obbligatorio da parte di ciascuna istituzione scolastica.

Per quanto riguarda il documento, le indicazioni ivi contenute si presentano, in conformità del resto alla filosofia di fondo della riforma, come coordinate di riferimento in base alle quali ciascun istituto, nell'ambito del piano dell'offerta formativa di cui all'art. 3 del DPR n. 275, dovrà formulare le proprie scelte curriculari: sotto il profilo contenutistico dette indicazioni non hanno dunque carattere vincolante, nel senso che non obbligano all'uniformità generalizzata della didattica e non enunciano, pertanto, livelli cognitivi da conseguire necessariamente, ma piuttosto individuano strumenti per far acquisire agli alunni competenze non solo conoscitive: è questa la differenza significativa, l'autentica inversione di rotta rispetto al vigente ordinamento scolastico, in cui in buona sostanza l'attività didattica era imperniata sullo svolgimento di programmi, a loro volta costituiti in massima parte da contenuti di sapore prescrittivo.

Come risulta dagli atti (evidenti segnali in tal senso si evincono dalla discussione sviluppatasi in seno al Consiglio nazionale) e più in generale dal dibattito apertosi sui vari mezzi di comunicazione, l'opzione di cui si discorre non risulta totalmente condivisa da tutte le componenti del mondo della scuola e della cultura: al riguardo deve rilevarsi però che tali critiche, più che appuntarsi su specifici aspetti del documento, ne contestano in realtà ab imis i presupposti, con un'impostazione che non può qui avere ingresso: infatti, come esposto in premessa, il percorso, il

metodo da seguire e gli strumenti da utilizzare sono stati già individuati dalla legge e da normative previgenti, con scelte che, nei connotati di fondo, non sono suscettibili dunque di essere rimesse in discussione in sede esecutiva.

Per quanto riguarda il regolamento propriamente detto, esso traduce in contenuti precettivi le indicazioni derivanti dall'art. 8 del DPR n. 275, disciplinando partitamente gli obiettivi generali del processo formativo, gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni, le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche, i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum, gli standard relativi alla qualità del servizio, gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni con riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi nonché i criteri generali per l'organizzazione dei percorsi formativi finalizzati all'educazione permanente degli adulti da attuare nel sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro.

Di particolare rilievo è la previsione programmatica (art. 9) volta a valorizzare il raccordo tra la scuola di base e la scuola dell'infanzia, ora vista come articolazione integrata nel sistema educativo nazionale: la novità – come evidenziato dal Ministro nel corso dell'audizione – si raccorda consapevolmente alle più recenti acquisizioni della cultura pedagogica, alla stregua delle quali il periodo di vita del bambino che va

dai tre ai sei anni assume rilievo fondamentale ai fini della corretta impostazione del rapporto educativo e cognitivo.

Nelle linee generali, e salvo gli approfondimenti di cui appresso, lo schema merita dunque approvazione, specialmente nella seconda versione sottoposta dall'Amministrazione, che di fatto recepisce - ciò vale per il documento ma soprattutto per il testo normativo - emendamenti obiettivamente migliorativi proposti dal CNPI.

Nello specifico e come anticipato in premessa, un momento di rilevante criticità si è polarizzato, nel corso dell'iter formativo del testo, attorno alla disposizione di prima applicazione di cui all'art. 10, per la quale i curricoli della scuola di base entrano in vigore a partire dal prossimo anno scolastico 2001-2002 per le prime due classi.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione nella relazione integrativa dell'8.4.2001, il Consiglio nazionale, richiesto di parere obbligatorio ex art. 205 T.U., nella seduta conclusiva del 10 aprile prendeva in esame un emendamento volto a suggerire la soppressione della citata disposizione transitoria, motivato con la ritenuta insussistenza delle condizioni di fattibilità per l'immediato avvio della riforma.

Non essendo stata accolta dalla presidenza per asserita tardività una richiesta di verifica del numero legale, la proposta in questione veniva approvata a maggioranza dei presenti, con votazione alla quale risultano aver partecipato 36 sui 74 componenti del Consiglio nazionale.

A fronte dell'indirizzo negativo così espresso del predetto Organo consultivo, l'Amministrazione ritiene di mantenere fermo il testo della norma transitoria, rilevando da un lato che il documento è stato votato dal

Consiglio senza tenere conto della legittima richiesta di verifica del numero legale e dall'altro che, in ogni caso, la materia non è disponibile, trattandosi di norma che si limita a recepire vincolanti indicazioni espresse in sede parlamentare.

Nelle sue linee di fondo la tesi dell'Amministrazione è da condividere, dovendosi osservare, sotto il profilo formale, che nella fattispecie il Consiglio non ha (validamente) espresso il suo parere, del resto - a termini di legge - sì obbligatorio ma non vincolante.

Che il Consiglio non abbia formulato regolarmente il parere, ed abbia perciò lasciato inutilmente decorrere il termine liberatorio di 45 giorni ex l. n. 241 del 1990, risulta dal fatto che la risoluzione finale è stata votata quando l'organo operava in carenza del quorum strutturale, risultando presente un numero di consiglieri inferiore alla metà dei componenti.

In siffatto contesto, quello della mancata verifica del numero legale è in realtà un falso problema, atteso che, alla stregua dei principi che governano il funzionamento degli organi collegiali, la verifica del numero legale è necessaria allorché il collegio sia prossimo ad esprimersi in forme (ad es. alzata di mano) che non consentono di acclarare formalmente il numero dei partecipanti alla votazione, risultando per converso la formale verifica superflua se la concreta modalità di votazione (ad es. chiamata nominale, come nel caso di specie) formalizza automaticamente il numero dei partecipanti alla stessa.

In termini tecnici, è chiaro dunque che il presidente dell'organo, accertato in via fattuale l'esito della votazione, non avrebbe potuto

proclamarne il risultato ma avrebbe dovuto piuttosto annunciare che l'organo non era in numero legale, e rinviare la discussione e la votazione a una successiva seduta.

La deliberazione irregolarmente espressa costituisce un atto infraprocedimentale privo di giuridica rilevanza ed insuscettibile perciò di spiegare il proprio tipico effetto formale nel seguito della procedura: il che non impedisce, ovviamente, all'Amministrazione di tenere sua sponte in debito conto sul piano sostanziale e dialettico gli apporti comunque desumibili dal dibattito in quella sede sviluppatosi.

Nel merito è da condividere l'osservazione dell'Amministrazione, secondo la quale non c'era spazio per una decisione che si discostasse dagli indirizzi vincolanti adottati dai due rami del Parlamento, i quali si erano concordemente espressi (sia pure con alcuni temperamenti sui quali si ritornerà in fase propositiva) per l'immediato avvio della riforma.

Onde percepire il peculiare rilievo precettivo del ricordato deliberato parlamentare, deve considerarsi come esso abbia valenza eccedente dal mero, consueto ambito dell'indirizzo politico, dato che la legge quadro (cfr. art. 6, commi 1 e 6) istituisce un regime, per certi versi, di vera e propria co-determinazione fra Governo e Parlamento per quel che concerne le scansioni di progressiva attuazione della riforma.

Presentato dal Governo alle Camere il programma quinquennale, spetta infatti al Parlamento approvare "indirizzi specificamente riferiti alle singole parti del programma" (art. 6, comma 1) ed è solo "in conformità" (art. 6, comma 6) a tali indirizzi che può procedersi all'attuazione: si deve perciò concludere che, per quanto riguarda la decorrenza dell'avvio, non

sussisteva margine di discrezionalità per l'Esecutivo, una volta presentato il programma e le allegate favorevoli relazioni di fattibilità, per discostarsi (ed operare quindi scelte "in difformità") dalle indicazioni parlamentari, che avrebbero potuto essere superate solo da una difforme risoluzione parlamentare o da una specifica disposizione di legge o di atto normativo avente forza di legge, regolarmente convertito dal Parlamento.

In punto di fatto, nella sua audizione dinanzi a questa Sezione, il Ministro della pubblica istruzione ha assicurato che, come appunto già ritenuto dal Governo nel contesto del programma, non sussistono problematiche organizzative di rilevanza tale da impedire il decollo della riforma fin dal prossimo anno.

Al riguardo, e prendendo atto di tale assicurazione, è però da osservare che già il Parlamento, pur fornendo le dette vincolanti indicazioni, ha introdotto in esse alcuni temperamenti, invitando il Governo a procedere "con gradualità e prudenza sapendo attingere le soluzioni più sagge e convenienti dal dialogo continuo con gli operatori e dalla valorizzazione delle esperienze già maturate in ambito scolastico, il che non potrebbe avvenire con una partenza che prescindesse da condizioni minime di fattibilità garantite" (così ad es. la Camera dei Deputati nella seduta del 12.12.2000).

Con il che, fermo il principio dell'avvio della riforma dal prossimo anno scolastico, si apre in sede attuativa la via per una modulazione della norma transitoria che risulti più comprensiva verso le concrete difficoltà in cui possono versare i singoli istituti, essenzialmente per le note carenze dell'organico funzionale.

In questo spirito ed in linea del resto con le considerazioni al riguardo svolte dallo stesso Ministro nel corso della sua audizione, la Sezione suggerisce di operare contestualmente su due livelli, innanzi tutto introducendo ragionevoli elementi di flessibilità per quel che riguarda l'orario obbligatorio annuale complessivo (art. 2, comma 1) che, secondo il testo attuale, risulta dalla somma del monte ore riferito agli ambiti ed alle discipline, delle ore per l'insegnamento della religione cattolica e delle 200 ore annuali della quota obbligatoria riservata agli istituti.

Al riguardo - ed è questa la prima modifica che si suggerisce di introdurre - sembra possibile non determinare in termini rigidi la quota di ore obbligatoriamente riservata agli istituti ma prevedere invece, in fase di prima applicazione, una "forcella" oscillante fra le 100 e le 200 ore, consentendo così alle singole scuole di valersi di un parametro di riferimento adeguabile alla propria concreta situazione organizzativa e funzionale.

Se si accoglie tale impostazione, sembra allora conseguente l'aggiunta all'art. 10, dopo il comma 1, di un ulteriore comma che consenta agli istituti in situazione deficitaria di organico di attuare il riordino in maniera graduale, operando appunto sulla quota obbligatoria nell'ambito della fascia di oscillazione ora prevista.

La formulazione che si suggerisce è la seguente: " 2. In attesa di una congrua definizione dell'organico funzionale della scuola elementare e media, a norma dell'art. 21 della legge 15.3.1997 n. 59, le istituzioni scolastiche prive di adeguate risorse funzionali possono applicare gradualmente l'orario obbligatorio annuale complessivo operando,

nell'ambito dell'oscillazione prevista dall'art. 2, comma 1, del presente regolamento, per la quota obbligatoria ad esse riservata.”

Altro problema di fondo evocato dallo schema in esame è quello della cosiddetta “onda anomala”, per tale intendendosi l'anno scolastico in cui le due tipologie di curriculum (quello precedente scandito in otto anni e quello nuovo riordinato su sette anni) saranno contestualmente presenti, con conseguente raddoppio del numero degli alunni ammessi alla prima classe della scuola secondaria.

La modulazione che lo schema propone per appianare tale onda anomala consiste nel consentire (art. 11, comma 2) alle scuole elementari e medie nonché agli istituti comprensivi di riorganizzare i propri percorsi secondo obiettivi specifici di apprendimento, in pratica consentendo il passaggio anticipato (cd. “salto”) alla classe successiva a quella di ammissione.

La criticità del problema è stata ampiamente evidenziata in seno al Consiglio nazionale, il quale però non sembra aver suggerito rimedi alternativi.

Il problema – è da precisare – insorge comunque in sede di prima attuazione della riforma, indipendentemente dall'anno iniziale d'introduzione della riforma stessa.

Così stando le cose s'impone in effetti di rinvenire una soluzione che eviti o attenui il grave inconveniente della sovrapposizione di due fasi terminali.

Sussiste ancora un margine di tempo in cui il Ministero e il mondo della scuola possano ricercare e rinvenire la soluzione più appropriata.

In mancanza di altre soluzioni, non rimane che seguire quella indicata dal comma 2 dell'art. 11 del regolamento: in tal caso deve però essere chiaro (ed in tal senso sarebbe utile apportare precisazioni al secondo periodo del comma in rassegna) che il "salto", oltre ad essere subordinato all'assenso della famiglia dell'alunno, deve essere consentito solo allorché risulti acclarata, in modo quanto più possibile certo e trasparente, la sufficiente evoluzione formativa dell'alunno.

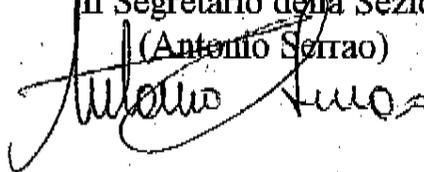
In termini piani, è opportuno il regolamento chiarisca – se mai ce ne fosse bisogno – che le esigenze organizzative degli istituti, per importanti che siano, non possono prevalere in subiecta materia sulle ragioni della didattica e del percorso formativo degli alunni.

Con le osservazioni e precisazioni che precedono la Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento e, per quanto di competenza, sul documento allegato.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole della Sezione.

Per estratto dal verbale:
Il Segretario della Sezione
(Antonio Serrao)



Visto:
Il Presidente della Sezione
(Corrado Calabrò)

