



**Coordinamento Scuole Zona 4
di Milano**

e-mail: scuolaiomilano4@email.it

Dire no si può

**Piccolo kit di
resistenza legale
alla riforma
Moratti**

**materiali
ad uso degli
insegnanti
(e non solo)**



*Coordinamento Scuole
Zona 4 di Milano*

Coordinamento Scuole Zona 4 di Milano

Redazione e impaginazione:
Marcello De Gregorio,
con la collaborazione di
Roberto Attanasio, Marta Gatti,
Silvia Mascheroni, Elena Miglietta

E-mail: scuolaiomilano4@email.it



*La scuola pubblica, la scuola di tutti e tutte,
è un bene e un diritto che va difeso, per il
quale è importante lottare uniti fino in fondo.*

Si può fare molto, basta volerlo...

*In quest'ottica, proviamo qui a fornirvi
di qualche strumento.*

Coordinamento Scuole Zona 4 di Milano

stessa funzione tutoriale;

- di riconfermare per il prossimo anno scolastico 2004/2005 le finalità e i principi generali espressi dal Piano dell'Offerta Formativa;

- di mantenere per il prossimo a.s. 2004/2005 le modalità organizzative e didattiche in vigore nella scuola elementare e nella scuola media, esplicitate nel Piano dell'Offerta Formativa, rivelatesi corrispondenti alle richieste espresse dai genitori e pienamente rispettose dei modi e dei tempi di apprendimento di ogni singolo alunno; fondate sulla contitolarità, sulla conduzione paritaria delle classi e sul paritario svolgimento di compiti e funzioni tra gli insegnanti del team, sulla migliore utilizzazione delle competenze ed esperienze professionali, sull'uso dei laboratori interni ed esterni alla scuola, sui progetti educativi attivati, in modo che tutte le ore, dalle attuali 27/30 nella media alle 40 nell'elementare, abbiano pari e qualificata valenza educativa e didattica.

ESPRIME

parere contrario all'attivazione della figura del *tutor* e/o degli strumenti da essa previsti, in quanto ciò lede la pari dignità professionale dei docenti ed è in contrasto con la dimensione cooperativa e collegiale del lavoro nella scuola, criterio espresso come irrinunciabile nel POF d'Istituto.

“autonomia organizzativa” (ad esempio, impiego dei docenti, modalità organizzative coerenti con il Piano dell’Offerta Formativa” della scuola, ecc.), ed in particolare richiamandosi ai principi dell’art.8 (“...adeguamento dell’organizzazione didattica alle effettive esigenze formative senza condizionamenti connessi a modelli predeterminati ed impartiti dall’esterno”);

- dei diritti sanciti dal nuovo Titolo V della Costituzione che ha reso l’Autonomia scolastica una risorsa costituzionale;
- delle prerogative sancite dall’art. 7 del D. L.vo 297/94 (Testo Unico) (“potere deliberante del collegio docenti in materia di funzionamento didattico (...) adeguamento dell’azione educativa alle specifiche esigenze ambientali, coordinamento interdisciplinare”);

CONSIDERATO

- che il Contratto Nazionale di Lavoro definisce in modo unitario la funzione docente, ponendo come competenza già di ogni insegnante e del team educativo i compiti affidati dal D. Lgs. 23/1/04 alla funzione tutoriale, che risulta quindi un concetto da non definire o istituire poiché già in atto e quindi tautologico;
- che è prerogativa delle istituzioni scolastiche autonome adottare le forme più efficaci di organizzazione didattica e professionale delle attività per assicurare lo svolgimento dei suddetti compiti e funzioni;
- che la riduzione del tempo scuola curricolare previsto dal Decreto citato abolisce il tempo pieno e il sistema modulare come modelli organizzativi, pedagogici e didattici, sostituendoli con un tempo-scuola formato da una sommatoria di ore con valenza formativa diversa;

DELIBERA

- di non indicare alcun criterio per l’individuazione del docente cui assegnare la funzione tutoriale e per la definizione della

Premessa: perché questo opuscolo

Nel 2003 è stata promulgata una legge che stravolge la scuola italiana, la legge numero 53, meglio conosciuta come legge Moratti, dal nome dell’omonima ministra.

Si tratta di una legge-delega, composta solo di sette articoli, con natura di legge-quadro.

Richiede decreti attuativi che ne definiscano forme, contenuti, risorse e metodi di applicazione. Il primo decreto attuativo è stato promulgato nel 2004, entro marzo 2005 sono attesi i decreti attuativi relativi alla scuola superiore.

La quasi totalità delle scuole, delle famiglie e della società italiana si è fin da subito opposta a questa riforma. Si è sviluppato un forte movimento, ampio, variegato e determinato, con lo scopo di riuscire in un’impresa senza dubbio difficile ma non impossibile: il ritiro dei decreti attuativi e l’abrogazione della riforma nel suo complesso.

Questo opuscolo vuole essere uno strumento di carattere tecnico (lo abbiamo chiamato *kit di resistenza legale*) per tutti gli insegnanti e per le famiglie che non vogliono questa riforma; raccoglie elementi normativi e legali che possono essere utilizzabili nelle azioni di opposizione alla riforma, innanzitutto nei Collegi Docenti.

Ora pare essere arrivato il momento più delicato, quello in cui, dopo le occupazioni e dopo le grandi manifestazioni, dopo gli scioperi e dopo le delibere collegiali, è necessario mantenere le posizioni espresse con coerenza, intelligenza e senza divisioni. E' l'unica via per difendere la professionalità degli insegnanti e la qualità della scuola pubblica dall'attacco mortale della riforma Moratti.

La *nostra* scuola, quella della Costituzione, quella di tutti e tutte, per tutti e per tutte, va difesa e magari migliorata, ma certo non distrutta.

I principali riferimenti legali tuttora in vigore e quindi utilizzabili sono i seguenti:

- Costituzione Italiana, artt. 76, 117
- Regolamento sull'autonomia (DPR 275/99)
- CCNL comparto scuola 2002/2005
- Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (D. Lgs. 297/94)
- lo stesso D. Lgs. 59/04 (artt. 7, 10)
- la stessa C. M. 37/04

Gli interventi che seguono, di cui consigliamo vivamente la lettura, fanno espliciti riferimenti a queste leggi (e disposizioni collegate), anche con articolate argomentazioni da parte di avvocati e docenti universitari, argomentazioni che è ben difficile contraddire e che possiamo legittimamente utilizzare.

Esempio di mozione del Collegio Docenti con i riferimenti normativi analizzati precedentemente

Il Collegio dei Docenti de....., nella seduta delcon all'o.d.g.

vista la legge n. 53 del 28 marzo 2003;
viste le disposizioni contenute nel Decreto legislativo sulla definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, approvato il 23 gennaio 2004;
vista la Circolare del 5 marzo 2004 n° 29;
visti gli artt. 24, 25, 27 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro;

considerati i bisogni formativi degli alunni che frequentano la scuola;
tenuto conto dei vincoli e delle risorse espresse dagli allegati al decreto citato;
considerate le finalità espresse nel POF;
tenuto conto dell'organizzazione didattica espressa nel POF, tesa a soddisfare al meglio i bisogni formativi dell'utenza del nostro Istituto fornendo arricchimento dell'offerta formativa secondo una strategia che metta in grado tutti gli alunni - dai meno fortunati ai più "dotati" - di raggiungere il proprio successo scolastico;
[vista la mozione approvata all'unanimità dal Consiglio di Istituto in data]

AVVALENDOSI

- dei diritti sanciti negli artt. 3, 4, 5, 6 del DPR 275/99 ("Regolamento in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche"), che attribuisce alle Istituzioni scolastiche "autonomia didattica" (ad esempio, definizione dei tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività, aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari, ecc.) e

Scelte possibili riguardo al Portfolio.

Come chiaramente spiegato da Liliana Fassa (CGIL Scuola Lombardia) in un articolo pubblicato sul sito retescuole.net, valutare/certificare e documentare sono due cose diverse. I docenti hanno certamente l'obbligo di certificare la valutazione, ma per questo non c'è ancora alcuno strumento nazionale prodotto dal Ministero. Inoltre, anche inteso sotto l'altro aspetto - ossia come strumento di registrazione delle osservazioni e di raccolta documentale - il *Portfolio* non è affatto obbligatorio, essendo questa una prerogativa organizzativa la cui decisione attiene unicamente alle scelte dei Collegi Docenti e il MIUR non può invadere tale campo.

Indicazione di alcuni grandi sindacati è che non si proceda ad utilizzare nessun "Portfolio" (magari prodotto dalla stessa scuola!) per la certificazione della valutazione, anche perché non esiste una modulistica ufficiale. In ogni caso, anche laddove fosse prodotta, atterrebbe solo all'aspetto certificativo/valutativo: "L'omogeneità degli strumenti per assicurare la comunicabilità deve caratterizzare un solo aspetto: quello della certificazione. È compito dei docenti esprimere il giudizio e compilare il relativo atto, ma è compito del ministero definire *gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi (art 8. DPR 275)*" (L. Fassa, FLC-CGIL Regionale, in www.retescuole.net)¹.

Il *Portfolio* può essere perciò rifiutato: **1)** perché è parte delle *Indicazioni Nazionali*; **2)** perché è afferente alla figura del *tutor*. Non solo: è ancora in atto (novembre 2004) un tavolo di discussione tra sindacati e Governo e laddove vi fossero tentativi autoritari dei Dirigenti, alla luce delle assenze susseguite, delle invasioni di campo e della confusione in essere, **3)** i Collegi Docenti possono utilizzare le fotocopie del "vecchio" documento di valutazione (alcune scuole lo hanno già deciso) deliberando collegialmente "...in via transitoria, di non applicare il *Portfolio*, in attesa di decisioni e strumenti definitivi sul piano legale" (indicazione di autorevoli esponenti sindacali).

1. In mancanza di un documento nazionale di valutazione e delle prove bimestrali di Circolo il rischio è che la valutazione venga delegata solo all'Invalsi, con tutto ciò che ne consegue, per es. canalizzazione delle scuole (quelle che hanno le valutazioni più alte avranno più alti finanziamenti). Si prospetta qualcosa di spaventoso di cui il *Portfolio* è la porta che conduce alla dualizzazione anche delle scuole, oltre che del percorso dei bambini. Ed esso sarà il documento essenziale per decidere in maniera precoce il canale dello studente, poiché chi sarà costretto al canale più basso non sarà più in grado di uscirne; quindi già la terza media sarà una "scelta" di vita.

SI PUO' DIRE NO ALLA RIFORMA MORATTI (dal Cesp di Bologna).

Si può dire **no al tutor (o al "tutti tutor")** e difendere la contitolarità e la collegialità, perché spetta al Collegio dei docenti decidere in materia di organizzazione didattica (Artt. 128 e 395 comma 2, D. Lgs. 297/94; artt. 24, 25, 27 CCNL in vigore; art. 6 CCNL; art. 19 DPR 59/04).

Si può riconfermare l'assetto organizzativo che fa riferimento al **POF precedente** la riforma senza diminuire le ore del tempo scuola e senza farle diventare opzionali (Art. 7 D. Lgs. 297/94; art 19 DPR 59/04; DPR 275/99; C.M. 37/04).

Si può riconfermare il *Tempo Pieno*, quello *vero* delle 40 ore di tempo scuola per tutti, senza ore opzionali, con 2 insegnanti contitolari della classe e 4 ore di compresenza (DPR 59/04; CM. 37/04).

Si possono **rifiutare le "Indicazioni Nazionali"**, in quanto illegittimamente introdotte come allegati al decreto, senza un iter legislativo corretto, mentre gli orientamenti della scuola dell'infanzia (1990), i programmi della scuola elementare (1985) e quelli della media (1979) non sono stati abrogati.

Inoltre, la libertà d'insegnamento consente di scegliere contenuti e percorsi, indipendentemente dal libro di testo adottato.

Si può rifiutare l'utilizzo del "**portfolio**", pericoloso (ed oneroso!) documento di "schedatura" e discriminazione precoce, in quanto illegittimamente introdotto come allegato al decreto ("Profilo"), senza un iter legislativo corret-

to. Rientra nei compiti del *tutor* e può essere respinto insieme ad esso; inoltre non è certo pensabile aggiungere anche questo compito alla mole già enorme di lavoro sommerso dell'insegnante, che va sotto il nome di "funzione docente".

Si può riaffermare il **valore delle compresenze**, risorsa indispensabile per arricchire l'offerta formativa con attività laboratoriali, di ricerca, di integrazione, interculturali, di prevenzione del disagio, di recupero, di apprendimento cooperativo (Artt. 24 e 26 del CCNL 2003; artt. 3 e 4 del Regolamento dell'Autonomia scolastica, DPR 275/99; art. 117, comma 3, della Costituzione della Repubblica Italiana; art.7, comma 2 del D. Lgs. n. 297/94).

Ci si può riappropriare della formazione, attraverso l'**autoaggiornamento**, secondo le prerogative e con i fondi a disposizione dei Collegi dei Docenti (art. 61 CCNL 2003; risorse da C. M. n. 66, 2 agosto 2004).

Invece dell'addestramento alla "riforma" Moratti, i Collegi dei Docenti possono organizzare momenti di discussione sulle grandi trasformazioni che stanno attraversando la società e l'istituzione scolastica, scegliendo autonomamente i relatori e le modalità di confronto, costruendo insieme dal basso l'idea di una scuola democratica, della Costituzione, giusta, di qualità.

Si può **rifiutare la filosofia della personalizzazione** = scuola della persona = differenze per capacità e talento, in nome della libertà di scelta dei metodi educativi e didattici, per continuare a promuovere l'individualizzazione = scuola di tutti/e = modalità diverse per raggiungere gli stessi traguardi.

Osservazioni normative sulle *Indicazioni Nazionali e sul Portfolio*

Alla luce degli articoli di legge sin qui citati, molti Collegi Docenti sono riusciti finora a resistere all'applicazione della Riforma attraverso delibere e scelte organizzative. Gli stessi si trovano però, in quest'anno scolastico o proprio in queste settimane (novembre 2004), ad affrontare il "problema *Portfolio*", strumento che diversi Dirigenti vogliono introdurre, anche con atti impositivi, in vista della valutazione degli alunni.

E' importante chiarire che il *Portfolio* è nominato solo nelle *Indicazioni Nazionali* (ciò che il Ministero vorrebbe fossero i nuovi Programmi didattici), ma queste ultime, come è ormai noto, sono semplicemente un allegato "in via transitoria" al decreto attuativo n. 59/04.

La "transitorietà" delle *Indicazioni Nazionali* significa che non hanno seguito l'iter legislativo previsto per farle diventare legge (Conferenza permanente Stato-Regioni; Commissioni Parlamentari; parere del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti (art.117, comma 2, Legge 400/88); parere del Consiglio Nazionale della P.I. ai sensi dell'art. 8 D.P.R. 275/99). **Esse quindi, non essendo legge, non sono obbligatorie e questo significa che non sono prescrittive; il Portfolio, che ne è parte, dovrebbe quindi avere la stessa sorte.** Inoltre, i "vecchi" programmi della materna, dell'elementare e della media non sono stati abrogati e quindi sono tuttora in vigore e legittimamente utilizzabili dai docenti.

Altro aspetto importante è che il *Portfolio* è definito come strumento la cui compilazione è cura essenzialmente del *tutor*, essendo uno dei compiti e delle funzioni di questa figura. E' conseguente che se tale figura non viene attuata, per le ampie motivazioni portate precedentemente, decadono anche i compiti di essa, che non possono essere surrettiziamente attribuiti ad altri (o a tutti...) in mancanza di un *tutor* che ne coordini la realizzazione (cosa invece affermata chiaramente nelle stesse *Indicazioni Nazionali*).

tà didattica, nonché la migliore utilizzazione delle competenze e delle esperienze professionali, assicurando, ove possibile, un'opportuna rotazione nel tempo. Nell'ambito dello stesso modulo organizzativo, i docenti operano collegialmente e sono contitolari della classe o delle classi a cui il modulo si riferisce». Si tratta di una formulazione estremamente chiara, che esclude, anzi vieta ai dirigenti scolastici l'attivazione del docente *tutor*. Tale disposizione è tuttora in vigore per tutte le classi che, alla data di entrata in vigore del decreto n. 59/2004, non abbiano ancora terminato il loro ciclo. Pertanto, nel caso delle classi già in essere (cioè, attualmente, tutte le classi meno le prime che saranno formate per l'anno scolastico 2004-2005) l'attivazione del *tutor* non è neppure – come abbiamo spiegato in precedenza – una facoltà del Collegio Docenti, che può legittimamente rifiutarla. Essa è al contrario resa impossibile dalla esplicita conservazione, da parte del Decreto 59, della citata disposizione del Decreto Legislativo n. 297/1994. **Anche questa ultima considerazione, naturalmente, può legittimamente spingere il Collegio Docenti a rifiutare in blocco l'attivazione del *tutor*** (anche per le classi prime del prossimo anno scolastico) per ragioni evidenti di razionalità didattica e organizzativa.

Roma, 29 maggio 2004

Per i riferimenti normativi, i documenti che argomentano le proposte, le bozze di delibera cerca sul sito: www.cespbo.it e www.retescuole.net

COORDINAMENTO NAZIONALE IN DIFESA DEL TEMPO PIENO E PROLUNGATO E DELLA SCUOLA PUBBLICA

c/o Cesp Bo – e-mail: cespbo@iperbole.bologna.it
via San Carlo 42, Bologna - tel-fax 051.241336

Dall'avv. Corrado Mauceri (Comitato per la Scuola della Repubblica).

Nei giorni scorsi la stampa ha dato la notizia di una nota riservata del Ministero dell'Istruzione del 30/06 con cui si attribuisce ai direttori generali degli uffici scolastici regionali il compito di vigilare per l'integrale applicazione dei provvedimenti attuativi della Legge Moratti e, se nel caso, di adottare "interventi adeguati anche di carattere disciplinare". Tale nota si riferisce ovviamente anche alla designazione del *tutor*.

Perché il Ministero non può imporre il *tutor*.

La **Costituzione all'art. 117** ha espressamente "costituzionalizzato" l'autonomia delle istituzioni scolastiche; quindi le "norme generali" dello Stato possono e devono definire l'ambito dell'autonomia scolastica così come è stato fatto con l'**art. 21 della L. n. 59/97** e con gli **artt. del DPR n. 275/99**; definito tale ambito, le modalità di esercizio dell'autonomia didattica ed organizzativa rientrano, per dettato costituzionale, nel potere esclusivo degli organi collegiali della scuola e, specificatamente per quanto riguarda l'attività didattica, del Collegio dei Docenti.

Né il legislatore statale o regionale, né la contrattazione, possono legittimamente intervenire per disciplinare le modalità di esercizio dell'autonomia didattica e/o organizzativa. Spetta quindi al Collegio dei Docenti decidere, in piena autonomia, come organizzare l'attività didattica con il solo limite del rispetto delle prerogative di ciascun docente; difatti a sua volta anche il Collegio dei Docenti, nell'esercizio sul suo potere deliberante in materia didattica, deve rispettare la professionalità di ciascun docente e quindi tenere conto che la cosiddetta "funzione tutoriale" è implicita nella stessa funzione docente. Né, peraltro, il Collegio dei Docenti ha il potere di organizzare l'attività didattica prevedendo forme interne di gerarchizzazione, che sarebbero lesive del principio fondamentale della libertà di insegnamento e della conseguente posizione paritaria di tutti i docenti.

complessivamente e sistematicamente considerata, il Collegio Docenti conserva la piena autonomia nel decidere se dare corso alle indicazioni contenute nell'art. 7, comma 5, del Decreto Legislativo n. 59/2004, ovvero decidere al contrario di mantenere l'attuale modalità organizzativa e didattica (coerente con il Piano dell'Offerta Formativa in vigore), fondata sulla contitolarità e sulla conduzione paritaria delle classi, attribuendo collegialmente e collettivamente a tutti gli insegnanti della classe la funzione tutoriale ipotizzata dal decreto sopracitato.

4. Un'ultima considerazione di diritto transitorio. È in ogni caso vietato introdurre il *tutor* nelle classi già formate

Si fa infine presente che la stessa lettura sistematica del Decreto Legislativo in oggetto consente comunque di concludere che l'attivazione del *tutor* è in ogni caso preclusa per tutte le classi che risultino oggi già formate.

L'articolo 19 del Decreto (norme finali e abrogazioni) prevede al comma 4 l'abrogazione dall'anno successivo all'entrata in vigore degli articoli 130 e 162 del T.U. (D. Lvo 297/94) fondativi del Tempo Pieno rispettivamente nella scuola elementare e scuola media. Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce tuttavia che «*le seguenti disposizioni del T.U. continuano ad applicarsi limitatamente alle sezioni di scuola materna e alle classi di scuola elementare e di scuola media ancora funzionanti secondo il precedente ordinamento, ed agli alunni ad essi iscritti, e sono abrogate a decorrere dall'anno scolastico successivo al completo esaurimento delle predette sezioni e classi*». Segue l'elenco degli articoli del T.U. che saranno abrogati con questo procedimento "differito", tra i quali spicca l'art. 128, relativo alla scuola elementare (leggasi oggi "scuola primaria"). Esso stabilisce, ai commi 3 e 4, che «*Il direttore didattico (leggasi "dirigente scolastico"), sulla base di quanto stabilito dalla programmazione dell'azione educativa, dispone l'assegnazione dei docenti alle classi di ciascuno dei moduli organizzativi di cui all'articolo 121 e l'assegnazione degli ambiti disciplinari ai docenti, avendo cura di garantire le condizioni per la continui-*

Quinto della Costituzione, che protegge all'art. 117, comma III "l'autonomia delle istituzioni scolastiche" da qualsiasi "invasione" ad opera della potestà legislativa, tanto da parte dello Stato quanto da parte delle regioni. In conseguenza di tale particolare tutela costituzionale, è bene sottolineare, la legislazione vigente in materia di autonomia scolastica non può ritenersi abrogabile da singole disposizioni legislative successive lesive di quel principio. Sulla base di tale legislazione – direttamente attuativa del principio di autonomia scolastica costituzionalmente sancito – si deve concludere che continua ad essere di esclusiva prerogativa delle singole istituzioni scolastiche autonome (attraverso i propri organi collegiali, e in primo luogo attraverso le deliberazioni del collegio docenti) adottare le forme più efficaci di organizzazione didattica e professionale delle attività per assicurare lo svolgimento dei compiti e delle funzioni assegnati alla scuola. **Sono ancora in vigore, perché dotati di specifica copertura costituzionale, gli artt. 3, 4, 5 e 6 del DPR n. 275/1999, in materia rispettivamente di POF, di autonomia didattica, di autonomia organizzativa, di autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo.** Sono pertanto i Collegi Docenti ad avere l'esclusivo potere di determinare l'offerta formativa e le modalità organizzative più opportune per la sua realizzazione (attraverso la definizione dei tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività, l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari, l'impiego dei docenti e, più in generale – come si esprime l'art. 8 del Decreto Legislativo n. 297/1994 – *«l'adeguamento dell'organizzazione didattica alle effettive esigenze formative senza condizionamenti connessi a modelli pre-determinati ed impartiti dall'esterno»*). Insomma, come è stato rilevato da più parti, la definizione degli strumenti organizzativi strumentali a garantire il perseguimento degli obiettivi generali del processo formativo, così come anche le modalità di impiego dei docenti, costituiscono ancora oggi, nonostante la riforma, *«un diritto soggettivo perfetto della istituzione scolastica»*.

In conclusione, sulla base dell'attuale normativa in vigore,

Con il D. Lgs. n. 59/04 agli artt. 7 e 10 è stato invece previsto che nell'ambito dell'attività didattica sia affidata "ad un docente in possesso di specifica formazione" la cosiddetta funzione tutoriale. A parte il fatto non irrilevante che il Parlamento non aveva conferito alcuna delega al Governo per istituire tale figura professionale (e quindi il Governo ha arbitrariamente disciplinato una materia che non gli era stata delegata), la normativa che prevede che nell'ambito dell'attività didattica si debba affidare tale attività ad uno specifico docente, contrasta in modo palese con la norma costituzionale dell'art. 117, prima richiamata, che salvaguarda l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Tutte le leggi si devono osservare, ma in primo luogo la Costituzione.

Il Ministero ricorda che le leggi si devono osservare, ma si devono osservare tutte le leggi ed in primo luogo la legge fondamentale dello Stato che è la Costituzione. Le scuole che hanno deliberato di non designare un tutor non hanno quindi violato la legge, ma hanno correttamente interpretato ed applicato una legge di dubbia legittimità costituzionale, riconducendola nell'ambito della Costituzione. Più precisamente la disposizione del decreto n. 59/04 che prevede la designazione del *tutor* non può avere efficacia vincolante perché, in tal caso, sarebbe lesiva dell'autonomia scolastica prevista dalla Costituzione; non può quindi imporre un obbligo, ma soltanto prospettare una possibile (secondo il Governo) organizzazione didattica. Spetta però al Collegio dei Docenti decidere in piena autonomia e senza alcun condizionamento esterno, come organizzare l'attività didattica, rispettando in ogni caso le prerogative di ciascun docente. Le delibere che hanno deliberato, nell'esercizio dell'autonomia didattica, di non designare il *tutor* sono quindi legittime.

Le minacce del Ministero sono prive di fondamento oltre che lesive della libertà di insegnamento perché intimidatorie. In primo luogo si deve rilevare che la nota riservata, che tende a condizionare il comportamento dei docenti, rappresenta una forma di intimidazione lesiva del diritto costituzionale della

libertà di insegnamento. Se quindi il Ministero intende dare seguito alla nota riservata, si impone anzitutto una risposta ferma e decisa da parte di tutto il mondo della scuola, anche a livello legale. In secondo luogo si deve ricordare al Ministero che le delibere degli Organi Collegiali della scuola sono atti definitivi ed immediatamente esecutivi; il Dirigente scolastico è quindi tenuto ad osservarle e non può né annullarle né eluderle, né ricorrere alle nomine d'ufficio; né dette delibere possono essere legittimamente annullate dai direttori generali degli Uffici Scolastici Regionali.

Come rispondere ad eventuali atti repressivi o autoritari

A. Eventuali nomine d'ufficio del *tutor*.

Possono essere contestate con ricorsi d'urgenza al Giudice del Lavoro da parte dei nominati, ma anche da parte dei docenti che sarebbero "espropriati" di un compito che rientra nella funzione docente.

B. Eventuale annullamento della delibera del Collegio dei Docenti.

Il provvedimento può essere contestato sia con ricorso al TAR che al Giudice del Lavoro.

Considerato che le eventuali azioni legali richiedono adempimenti specifici e l'osservanza di eventuali termini di decadenza, è opportuno che, almeno in ambito provinciale, in risposta alle minacce del Ministero sia costituito un gruppo di intervento al quale le scuole (genitori e/o insegnanti) possano rivolgersi per tutti gli opportuni suggerimenti. Il Comitato per la Scuola della Repubblica è comunque a disposizione per tutta l'opportuna collaborazione.

A tale fine i gruppi locali possono contattare direttamente il Comitato di Firenze (fax 055/588820 E-mail: comfirenze@inwind.it).

Per il *Comitato per la Scuola della Repubblica*, Corrado Maurceri

seconda scelta espone al rischio, più o meno remoto secondo i casi, che la legge non sia poi effettivamente riconosciuta incostituzionale dalla Corte, e che quindi si vada incontro a successive conseguenze. La scelta è insomma rimessa all'autonomia decisionale dei singoli, i quali possono però valutare i casi in cui l'illegittimità costituzionale appaia tanto palese da restringere sensibilmente l'ipotesi che non sia riconosciuta come tale dalla Corte. Nel caso di specie, l'illegittimità costituzionale non si basa (o comunque non si basa principalmente) sulla violazione di principi generali come la libertà di insegnamento o l'autonomia scolastica, suscettibili di diverse interpretazioni e adattabili a diversi contenuti, ma molto più specificatamente e pragmaticamente sull'eccesso di delega, cioè sulla violazione della disposizione costituzionale che impone alle singole norme di un decreto legislativo di essere conformi ai principi e criteri direttivi stabiliti dal legislatore nella delega. La sua illegittimità costituzionale è dunque palese e riconoscibile per tabulas.

Per questo complesso di ragioni, il Collegio Docenti è libero di disapplicare l'art. 7, comma 5, del decreto n. 59/2004, non dando seguito all'indicazione di individuare i criteri generali sulla base dei quali il Dirigente scolastico dovrebbe nominare i singoli docenti *tutor*.

3. Le ragioni inerenti al principio dell'autonomia scolastica

La terza ragione che consente al Collegio Docenti di rifiutare l'adozione dei criteri sulla base dei quali il Dirigente scolastico dovrebbe indicare i singoli *tutor* discende direttamente dal principio di autonomia scolastica sancito dagli artt. 3, 4, 5, 6 del DPR n. 275/99. Tali norme attribuiscono alle istituzioni scolastiche **autonomia** nella definizione dei tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività, nell'impiego dei docenti e nelle modalità organizzative della didattica. Tale principio non soltanto non è stato abrogato, ma è stato al contrario **ribadito e rafforzato (almeno a parole) sia dalla legge delega del 2003, sia dal decreto legislativo del 2004**. Esso ha inoltre una specifica copertura costituzionale, a seguito dell'entrata in vigore del **nuovo Titolo**

delegazione è costituzionalmente illegittima. Ebbene, **nella legge di delegazione (L. 53/2003) che ha autorizzato il governo ad emanare il Decreto Legislativo n. 59/2004 non vi è traccia alcuna della figura del tutor**, che non viene né menzionata, né adombrata, neppure in via assolutamente generale. **Il comma 5 dell'art. 7 del Decreto è dunque incostituzionale**, in quanto del tutto sganciato da una qualsiasi previsione contenuta nella legge di delegazione.

Ciò che importa sottolineare, in ogni caso, è che **indipendentemente dalla pronuncia della Corte costituzionale, nessuno è obbligato ad obbedire a una legge costituzionalmente illegittima**. Come più volte sottolineato dalla dottrina costituzionalistica (vedi per tutti G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, pp. 270 ss.), la Costituzione è norma giuridica fondamentale che si rivolge direttamente all'attività di tutti i soggetti, i giudici, come i privati, come le pubbliche amministrazioni. Le leggi incostituzionali, anche prima e indipendentemente dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale con cui la Corte le annulla definitivamente, risultano comunque prive di efficacia obbligatoria, nei confronti di tutti i soggetti cui esse si rivolgono (tranne la particolarissima posizione nella quale si trovano i giudici, che non possono disapplicarle ma devono – per espressa previsione costituzionale – rivolgersi alla Corte costituzionale). **Il nostro ordinamento costituzionale non predica affatto, come taluno persiste a credere, la cieca obbedienza agli atti legislativi dell'autorità, e consente – nell'attesa della pronuncia della Corte – che i singoli soggetti ne anticipino la conclusione disapplicando essi stessi la legge incostituzionale. Nessuna sanzione potrà mai essere comminata e applicata a chi abbia deliberatamente disobbedito a una legge incostituzionale.**

Per la verità nessuna sanzione potrà essere comminata neppure a chi, prima della dichiarazione di incostituzionalità, abbia preferito obbedire alla legge incostituzionale. L'ordinamento lascia i singoli soggetti liberi, li mette in grado di scegliere consapevolmente e responsabilmente tra l'ottemperanza alla legge incostituzionale e la disobbedienza ad essa. Naturalmente questa

Da Enrico Grosso (ordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale - documento molto importante).

Premessa

L'introduzione nella scuola primaria della figura del cosiddetto *tutor* è prevista dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 59/2004. Esso, dopo aver sottolineato che «*l'organizzazione delle attività educative e didattiche rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche*», e dopo aver ribadito che il perseguimento delle finalità didattiche della scuola primaria (indicate nei loro principi all'art. 5 dello stesso decreto) «*è affidato ai docenti responsabili delle attività educative e didattiche*» stabilisce che «*a tal fine*» (cioè al perseguimento degli obiettivi didattici di cui sopra) «*concorre prioritariamente, fatta salva la contitolarità didattica dei docenti, per l'intera durata del corso, il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento in ordine alla scelta delle attività di cui al comma 2, di tutorato degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti*».

Dal comma 7 del medesimo articolo si deduce poi che l'individuazione dei singoli insegnanti cui affidare tale compito è affidata – come in generale l'attività di assegnazione dei docenti alle classi – al Dirigente scolastico «*sulla base di quanto stabilito dal piano dell'offerta formativa e di criteri generali definiti dal collegio dei docenti e dal consiglio di circolo o di istituto*».

Orbene, numerose ragioni di ordine strettamente giuridico-formale consentono di concludere che, a proposito dell'attivazione del cosiddetto *tutor*, né l'individuazione di criteri generali da parte del Collegio Docenti (o Consiglio di Circolo o di Istituto), né l'individuazione in concreto dei singoli

insegnanti da parte del Dirigente scolastico costituiscono in realtà un'attività obbligatoria, o in qualche modo dovuta

1. Le ragioni inerenti al rapporto tra fonte legislativa e fonte contrattuale

La prima ragione è stata recentemente **riconosciuta dallo stesso Ministro dell'Istruzione**. Nel corso di un incontro avvenuto il 6 maggio 2004 con le Organizzazioni Sindacali, il Ministro ha espressamente dichiarato che l'individuazione di specifici compiti didattici in capo a determinati insegnanti costituisce tipicamente materia contrattuale. Essa deve pertanto essere disciplinata attraverso la contrattazione collettiva di lavoro. Vi è insomma una riserva di competenza a favore del contratto, che impedisce alla legge (o a una fonte equiparata alla legge quale è il decreto legislativo) – secondo un principio generale posto a tutela del lavoro e dotato di specifica copertura costituzionale ex art. 39 della Costituzione. – di disciplinare direttamente quell'aspetto, in assenza di accordo tra le parti. L'introduzione del *tutor* e l'attribuzione a tale nuova figura di specifici e differenziati compiti didattici inciderebbe direttamente sullo status individuale del singolo docente, che deve essere individuato esclusivamente dalla fonte contrattuale, sulla base dei principi generali stabiliti dall'art. 395 del Decreto Legislativo n. 297/1994 (il Testo Unico), intitolato appunto alla "funzione docente". Il vigente Contratto Collettivo di Lavoro contiene specifiche disposizioni in contrasto con l'art. 7, comma 5, del Decreto n. 59/2004. In particolare, ai sensi del Contratto Collettivo non è possibile affidare a un "docente prevalente" il primato nelle «funzioni di orientamento, di cura delle relazioni con le famiglie e del percorso formativo compiuto dall'allievo», in quanto tali funzioni, ai sensi dell'art. 27 del CCNL, rientrano fra gli «adempimenti individuali dovuti» paritariamente da ciascun docente (commi 2 e 3: «Tra gli adempimenti individuali dovuti rientrano le attività relative: ... ai rapporti individuali con le famiglie», nonché «la compilazione degli atti relativi alla valutazione»).

Inoltre non è possibile prevedere autoritativamente per legge

che il docente *tutor* concorra "prioritariamente" al «coordinamento» e all' «orientamento» delle attività educative e didattiche. Infatti l'art. 27, comma 1, del CCNL stabilisce espressamente che «l'attività funzionale all'insegnamento ...comprende tutte le attività, anche a carattere collegiale, di programmazione, progettazione, ricerca, valutazione, aggiornamento e formazione». Pertanto, sulla base delle disposizioni vigenti, la funzione tutoriale attiene al profilo professionale di ogni singolo docente, e tale profilo non può essere modificato da una disposizione autoritativa, in contrasto con la normativa contrattuale. Già solo sulla base di questi esempi, si può concludere che i singoli Collegi Docenti possono legittimamente rifiutarsi di determinare i criteri generali prodromici alla nomina dei docenti *tutor*, e affidare i compiti ad esso attribuiti dal decreto a tutti gli insegnanti della classe, nella loro collegialità.

2. Le ragioni inerenti al rapporto tra il Decreto Legislativo e la legge di delegazione

Una seconda ragione da cui è possibile dedurre che l'introduzione del *tutor* non è affatto obbligatoria è desumibile dalla constatazione che la citata disposizione del Decreto Legislativo n. 59/2004 non è stata oggetto di delega da parte della legge n. 53/2003.

L'art. 76 della Costituzione espressamente stabilisce che ogni singola disposizione di un Decreto Legislativo deve essere conforme ai "principi e criteri direttivi" (oltre che all'"oggetto") stabiliti dalla legge con cui il Parlamento ha delegato al governo l'esercizio della funzione legislativa. Insomma, **il governo può sostituirsi al Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa soltanto qualora il Parlamento stesso abbia approvato una legge con cui stabilisce lo specifico oggetto su cui il governo può legiferare e gli specifici contenuti che tale atto del governo deve contenere**. Ciò per evitare che il governo sia delegato in bianco a legiferare come vuole, violando così il principio costituzionale della separazione dei poteri. Ogni singola disposizione del Decreto Legislativo che non risulta conforme ai principi e ai criteri direttivi stabiliti dalla legge di