

Turismo scolastico in Lombardia: il panorama normativo

La rilevanza didattica del viaggio di istruzione

Il viaggio di istruzione è oggi al centro di un importante processo di rivalutazione, finalizzato al ripristino della sua vera missione: essere per lo studente una preziosa fonte di apprendimento e di sviluppo della personalità.

Le mete dei viaggi d'istruzione devono stimolare l'immaginario degli studenti, creare nei partecipanti un clima di attesa e rafforzare il sentimento del gruppo. Gli obiettivi di arricchimento culturale e professionale attribuiti ai viaggi d'istruzione vengono raggiunti aggiornando frequentemente gli studenti sui modi, e i tempi dell'organizzazione, preparando questionari di ingresso per la classe e altri per la verifica, riflettendo sulla visita effettuata al fine di operare correttivi per le esperienze future.

Tuttavia simili potenzialità vengono spesso vanificate dalla grave esposizione delle scuole a variabili soggettive quali la maggiore o minore creatività progettuale del docente referente, l'inadeguatezza e la ripetitività delle proposte, il limitato coinvolgimento degli studenti, protagonisti finali dell'iniziativa.

In questo contesto le scuole si rivolgono al mercato con richieste di programmi di viaggio molto personalizzati e in funzione delle differenti esigenze didattiche, mettendo a volte in difficoltà le Agenzie di viaggi, che sono l'interlocutore istituzionale delle scuole e non sempre possono disporre di centri informativi *ad hoc* per soddisfare quel tipo di domanda.

All'interno di questo panorama è compito anche delle Istituzioni suggerire proposte di turismo scolastico orientato alla qualità, in grado di cogliere le progettualità didattiche ed educative e di garantire il valore delle componenti del viaggio.

Il turismo scolastico nella scuola dell'autonomia

Il rigido accentramento burocratico, che per decenni ha definito a livello ministeriale compiti e funzioni dei singoli istituti, ha di fatto ostacolato le potenzialità di sviluppo della scuola italiana.

Le visite guidate e i **viaggi di istruzione** subivano di conseguenza la stessa sorte, risultando regolate a livello ministeriale da circolari molto dettagliate, che prevedevano per i singoli istituti innumerevoli adempimenti da svolgere e autorizzazioni da richiedere per ogni uscita scolastica.

L'ultimo decennio ha, tuttavia, portato una ventata di novità e di flessibilità nell'organizzazione dello Stato e quindi nel mondo della scuola. Il *Regolamento sull'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche* (d.p.r. n. 275 dell'8 marzo 1999) ha concluso il tortuoso iter di riforma del settore, che trovava i suoi principi nell'articolo 21 della legge delega 59/1997 meglio nota come "Bassanini-1". Le novità più rilevanti introdotte dal provvedimento sono legate a una maggiore autonomia sia nel settore curricolare, con spazi di libertà fino al 20% del tempo di scuola per l'introduzione di nuovi insegnamenti in ciascun istituto, sia in quello gestionale e amministrativo, che investe settori diversi dalla calendarizzazione fino alle politiche del personale.

Spostando l'attenzione sul tema del turismo scolastico, dobbiamo ricordare che i primi passi verso una maggiore autonomia per le scuole erano stati compiuti con la circolare ministeriale n. 291 del 14 ottobre 1992. Questa aveva inquadrato in modo diverso e innovativo la materia, seguendo il criterio della massima semplificazione delle procedure, con l'obiettivo di promuovere e valorizzare l'autonomia delle scelte e la capacità decisionale delle singole scuole. Logico completamento fu la successiva circolare ministeriale n. 623 del 2 ottobre 1996 in cui finalmente si sanciva che «l'intera gestione delle visite guidate e dei viaggi di istruzione o connessi ad attività sportive in Italia ed all'estero rientra nella completa autonomia decisionale e nella responsabilità degli organi di autogoverno delle istituzioni scolastiche».

Vale la pena ricordare la distinzione introdotta dalla circolare ministeriale 291 del 1992 fra visite guidate e viaggi d'istruzione e che rimane tuttora valida: per visita guidata si intende un'uscita che viene effettuata in un periodo di tempo non superiore all'orario scolastico di lezione e di solito si svolge entro un raggio di 50 km dalla scuola, mentre il viaggio di istruzione può durare da un minimo di una giornata a più giorni, prevedendo quindi anche il pernottamento. La durata delle visite guidate e dei viaggi d'istruzione non può in ogni caso superare i sei giorni, con alcune eccezioni previste per particolari progetti didattici autorizzati dall'Ufficio provinciale.

Con la premessa che tutte le iniziative debbano essere inquadrare nella programmazione didattica della scuola e coerenti con gli obiettivi didattici e formativi propri di ciascun settore scolastico, vengono identificate quattro **tipologie** all'interno delle quali gli istituti possono progettare gli itinerari:

- **viaggi d'integrazione della preparazione d'indirizzo** *essenzialmente finalizzati all'acquisizione di esperienze tecnico scientifiche e a un più ampio e proficuo rapporto tra scuola e mondo del lavoro, in coerenza con gli obiettivi didattici e formativi;*
- **viaggi e visite d'integrazione culturale** *finalizzati a promuovere negli alunni una maggiore conoscenza del Paese o anche della realtà dei Paesi esteri, la partecipazione a manifestazioni culturali e concorsi, la visita presso complessi aziendali, mostre, località di interesse storico e artistico, sempre in coerenza con gli obiettivi didattici di ciascun corso di studi;*
- **viaggi e visite nei parchi e nelle riserve naturali**, *considerati come momenti conclusivi di progetti in cui siano sviluppate attività connesse alle problematiche ambientali. Si richiama l'accordo di programma fra i Ministeri dell'Ambiente e della Pubblica Istruzione in materia ambientale per l'importanza che hanno i Parchi nazionali e le Aree Protette in Italia come luoghi e mete di viaggi d'istruzione*
- **viaggi connessi ad attività sportive**, *devono avere valore formativo, anche sotto il profilo dell'educazione alla salute. Rientrano in tale tipologia manifestazioni sportive scolastiche nazionali e internazionali, nonché le attività in ambiente naturale e quelle rispondenti a significative esigenze a carattere sociale, anche locale.*

Per quanto riguarda invece i **destinatari** delle visite guidate e dei viaggi di istruzione, la circolare ministeriale indica come tali gli alunni delle scuole elementari e gli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado, escludendo quindi i bambini delle materne ai quali resta come possibilità l'organizzazione di brevi gite secondo modalità e criteri adeguati all'età.

Per gli alunni del primo ciclo delle elementari (1 e 2° anno) si raccomanda che gli spostamenti avvengano nell'ambito delle rispettive province, mentre a partire dal secondo ciclo lambito territoriale può essere allargato all'intera regione. Si tratta comunque di un criterio orientativo, in quanto non si esclude la possibilità di uno sconfinamento in altra provincia o regione allorché la località di partenza sia confinante o comunque prossima a quella di destinazione. In riferimento alle scuole medie, gli spostamenti possono avvenire sull'intero territorio nazionale, consentendo brevi gite di un giorno senza pernottamento in territorio estero in occasione di viaggi che hanno per meta zone di confine, mentre limitatamente alle terze classi sono consentiti viaggi in Europa.

Introduciamo ora brevemente gli ulteriori elementi innovativi legati alla circolare ministeriale n. 623 del 1996.

Il carattere decisivo del documento si riconduce al consolidamento del concetto di **autonomia decisionale** per il singolo istituto; questo, grazie a una procedura snella e semplificata rispetto al passato, riceve un forte stimolo alla realizzazione del viaggio di istruzione scolastica. Il principale ostacolo rimosso risulta l'autorizzazione dei provveditori come vincolo per l'effettuazione dei viaggi, conseguentemente scompare il rischio che il viaggio si debba annullare per la mancanza o il ritardo dell'assenso stesso, evento questo non raro che aveva dirette ripercussioni anche sul lavoro delle Agenzie di viaggi.

In questa prospettiva la scuola è libera di determinare autonomamente, pur nel più ampio quadro di riferimento della circolare ministeriale 291/1992, il periodo più opportuno di attuazione dell'iniziativa in modo da renderlo compatibile con l'attività didattica, di scegliere la destinazione, di fissare la durata del viaggio e il numero degli allievi partecipanti, limitando il fenomeno degli annullamenti a causa del mancato raggiungimento del numero minimo richiesto dalla precedente normativa ministeriale.

Va infine aggiunto che uno degli strumenti di pianificazione individuati dalle recenti riforme della scuola è il POF Piano dell'Offerta Formativa, che ciascun istituto deve elaborare all'inizio dell'anno scolastico. Qui confluisce la programmazione predisposta dai singoli collegi dei docenti: il documento riveste quindi una rilevanza fondamentale perché delinea il progetto educativo e formativo dell'istituto e rivela il grado di apertura della scuola al territorio e alla comunità.

Proprio all'interno del POF viene inserito, nel rispetto dei criteri definiti dal collegio dei docenti, il piano delle visite guidate e dei viaggi di istruzione che si effettueranno nel corso dell'anno scolastico: uscite in ambiente, visite ai beni culturali e architettonici, alle risorse produttive e industriali, ai servizi sociali e assistenziali del territorio.

Tale piano, in considerazione delle motivazioni culturali, didattiche e professionali che ne costituiscono il fondamento e lo scopo preminente, richiede sia una precisa e adeguata programmazione didattica e culturale che deve essere predisposta dalle scuole fin dall'inizio dell'anno scolastico, sia un rigoroso impegno dei docenti e degli organi collegiali della scuola nei confronti di studenti e genitori.

A chi compete l'organizzazione del viaggio di istruzione?

L'orizzonte legislativo che regola l'organizzazione dei viaggi di istruzione è molto cambiato negli ultimi anni in termini di chiarezza dei contenuti e di definizione dei ruoli. Ancora una volta è necessario soffermarsi sulla differenza che intercorre tra il viaggio che si esaurisce in giornata e il viaggio comprensivo di pernottamento.

Il primo si effettua presso complessi aziendali, mostre, monumenti, musei, località di interesse storico-artistico, parchi naturali ecc., deve concludersi nell'arco di una giornata e può essere organizzato direttamente dalla scuola.

Il secondo, per le caratteristiche che lo compongono, si configura come un pacchetto turistico e, in accordo con le indicazioni fornite dalla circolare ministeriale n. 623 del 1996, rientra sotto l'ambito normativo regolamentato dal d.lgs. 111 del 17 marzo 1995.

Secondo tale decreto «i pacchetti turistici hanno ad oggetto i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso risultanti dalla prefissata combinazione di almeno due degli elementi di seguito indicati, venduti od offerti in vendita a un prezzo forfettario ed estendentesi per un periodo di tempo comprendente almeno una notte:

- a) trasporto
- b) alloggio
- c) servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio.

Questo stesso decreto sottolinea inoltre che solo l'Agenzia di viaggi, ovvero chi è in possesso dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 9 della legge quadro 217/1983 può di fatto vendere pacchetti turistici.

La Regione Lombardia, infine, accogliendo l'indicazione della legge 217/1983 a legiferare autonomamente in materia di turismo, ha approvato nel 1996 la legge n. 27, che ribadisce quanto previsto dal d.lgs. 111 del 17 marzo 1995 richiamato anche dalla circolare ministeriale 623/1996. In questo modo le scuole sono vincolate esplicitamente ad avvalersi di Agenzie di viaggi nella organizzazione dei viaggi di istruzione. Il comma 13 dell'articolo 18 della legge Regione Lombardia 27/1996 recita infatti:

«Le scuole e gli istituti che intendono svolgere, nel contesto dei propri ordinamenti, viaggi di durata superiore a un giorno, devono attenersi, oltre alle disposizioni impartite dai singoli provveditori (ora sostituiti dagli Uffici Scolastici Regionali) e dal ministero anche alle disposizioni della presente legge, ovvero devono avvalersi dell'organizzazione tecnica di agenzie che risultino in possesso di autorizzazione di cui alla lett. B) del comma 1 dell'art. 3 di questa stessa legge».

Sulla base di quanto riportato si evince con molta chiarezza che alle scuole non è data la possibilità di organizzare in proprio viaggi di istruzione della durata superiore a un giorno.

Responsabilità e autonomia: gli strumenti di garanzia

La sanzione dell'obbligo di avvalersi delle Agenzie di viaggi nell'organizzazione di viaggi di istruzione ha importanti implicazioni relative anche al **regime di responsabilità** delle scuole che li effettuano. Infatti, solo nell'ipotesi di affidamento dell'onere organizzativo a una Agenzia di viaggi la responsabilità civile ricade su quest'ultima, grazie a un vasto corpo normativo a tutela del consumatore.

Come già sottolineato, la circolare ministeriale 623/1996 emessa a integrazione della 291/1992 fa espressamente riferimento al d.lgs. 111/1995 che attribuisce al consumatore, e quindi allo studente, alcuni strumenti di tutela ben precisi: responsabilità con onere probatorio a carico dell'organizzatore, assicurazione obbligatoria, fondo di garanzia previsto dalla legge, obbligo di trasmissione di tutta la documentazione e così via.

Le scuole che organizzano direttamente i viaggi d'istruzione, oltre a contravvenire alla legge, si vedono privare di tutte queste forme di tutela e a esse si applicano le comuni norme in materia di responsabilità del codice civile, previste dall'art. 2043, su risarcimento per fatto illecito secondo le quali «qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

Un ulteriore aspetto inerente alle responsabilità è la distinzione fra obblighi di vigilanza per i docenti accompagnatori e obblighi di assistenza in capo alle Agenzie. I primi sono finalizzati a proteggere l'alunno, mentre i secondi hanno una portata assai più ampia e coprono tutti i disguidi che si possono verificare nel corso del viaggio di istruzione e sono evidentemente a carico degli organizzatori.

Quando la scuola organizza in proprio è responsabile sia degli obblighi di vigilanza, sia di quelli di assistenza.

Il notevole ampliamento delle tipologie degli itinerari che vengono proposti – mete storico-culturali, in Italia e all'estero, aree naturalistiche (parchi e laboratori ambientali), parchi letterari, scientifici e tecnologici (musei interattivi) – è il frutto di una domanda che richiede sia pacchetti sempre più vari e differenziati, sia grande professionalità da parte dell'offerta.

Sempre con la circolare ministeriale 623/1996 il Ministero della Pubblica Istruzione ha rimesso agli organi di autogoverno della scuola (nella loro completa autonomia decisionale e nella responsabilità) il compito di orientarsi nel mercato turistico al fine di organizzare viaggi di istruzione valutando le offerte più vantaggiose e convenienti².

Il turismo scolastico, ai fini dell'organizzazione dei viaggi, richiede capacità professionali sempre più specializzate. Gli imprenditori turistici, i fornitori di servizi, nonché i responsabili scolastici e tutti coloro che sono chiamati in qualità di esperti devono avere una buona conoscenza del mercato turistico e delle regole che lo disciplinano. Agli interlocutori del mercato è richiesta la capacità di valutare in modo opportuno sia la qualità sia la convenienza dell'offerta turistica. Qualora da parte del corpo docente mancassero le adeguate competenze in materia di turismo scolastico si rende opportuna la partecipazione a corsi di aggiornamento e approfondimento del mercato. Enti, associazioni alcuni istituti scolastici hanno intrapreso spontaneamente questo tipo di iniziative, inquadrando nelle attività formative e di aggiornamento previste dal contratto collettivo di lavoro.

A questo proposito viene quindi ribadito l'obbligo per le scuole, di avvalersi del sistema della gara per la scelta dei fornitori. Le scuole che si rivolgono a un'agenzia per l'organizzazione del viaggio, devono perciò acquisire dalle ditte almeno **tre preventivi** diversi per la meta prescelta (ex art. 34 del d.lgs. 28 maggio 1975).

La gara spinge gli organismi scolastici ad avvalersi di professionisti preparati e onesti per l'organizzazione dei viaggi di istruzione, fornendo ai ragazzi e ai loro genitori maggiori garanzie relative alla fornitura di un prodotto in grado di soddisfarne le aspettative, sia in termini di qualità dei contenuti formativi, sia di sicurezza nello svolgimento del viaggio stesso.

La prassi organizzativa nelle scuole

In seguito a un'attenta analisi dell'ampia e dettagliata normativa in materia di viaggi di istruzione e visite guidate, all'inizio dell'anno scolastico 2000/01, si è ritenuto opportuno indagare su un rappresentativo campione di scuole (medie inferiori e superiori della Regione Lombardia) al fine sia di capire le reali applicazioni delle varie delibere e circolari ministeriali che disciplinano l'organizzazione del turismo scolastico, sia di conoscere e verificare il grado di autonomia in cui le scuole operano e agiscono.

Allo scopo di fotografare una realtà che fosse il più possibile obiettiva si sono scelti come interlocutori privilegiati i presidi, i vicepresidi e i responsabili delle commissioni viaggi presenti all'interno di ogni istituto: di fatto le figure professionali che, in virtù delle funzioni svolte all'interno della scuola, sono (o dovrebbero essere) a conoscenza dei più aggiornati programmi e regolamentazioni ministeriali.

I risultati emersi da tale ricerca dimostrano che l'obiettivo del Ministero della Pubblica Istruzione, divulgato tramite la circolare ministeriale 623/1996, di ottenere la massima semplificazione delle procedure per l'organizzazione e la realizzazione dei viaggi di istruzione e delle visite guidate da parte delle istituzioni scolastiche è stato pienamente recepito.

I rappresentanti delle scuole hanno infine sottolineato l'importanza di operare in piena concordanza con le direttive sancite dalla circolare ministeriale 623/1996, in linea con il d.lgs. 111/1995, affinché dal punto di vista legislativo tutto sia realizzato correttamente.

Tuttavia essi non hanno mostrato di essere a conoscenza dei chiari vincoli legislativi previsti dalla legge Regione Lombardia 27/1996, che obbliga le scuole ad avvalersi delle Agenzie di viaggi nell'organizzazione dei viaggi di istruzione di durata superiore a un giorno. L'ignoranza di questo aspetto normativo comporta, in qualche caso, pericolose irregolarità organizzative che vanno eliminate attraverso una comunicazione forte e puntuale degli obblighi imposti dalla legge.

A cura di : Regione Lombardia, Ass. Turismo