

Schema di decreto legislativo concernente le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo d'istruzione e formazione ai sensi della L. 53 del 28-3-'03

***Documento presentato alle VII Commissioni di Camera e Senato
in occasione delle audizioni***

Premessa

L'Apef ha da sempre apprezzato, con una visione che parte da un'analisi di realtà non ideologica, la "ratio" della Riforma che è quella di attuare, da una parte, una **diversificazione dell'offerta formativa** che consenta di abbassare gli alti tassi di dispersione scolastica e di innalzare il basso numero di diplomi presenti oggi nel nostro Paese, (il cui superamento entro il 2010 è uno degli obiettivi UE fissati a Lisbona), e dall'altra di rendere effettuale un nuovo modo di fare scuola che, partendo dall'autonomia, si può sintetizzare nella flessibilità didattica e nella "personalizzazione" dei piani di studio. Riteniamo, quindi la creazione di un doppio canale d'istruzione/formazione **che sia di pari dignità**, una scelta veramente innovativa e l'unica in grado di avvicinare il nostro agli altri sistemi d'istruzione europei (art.1, comma 5).

L'impianto ordinamentale

Tuttavia, la scelta confermata dell'adozione di un modello "panlicealista", uniformando circa l'80% dei percorsi secondari sotto l'ala rassicurante del "Liceo" statale, riconfermando **non una diversificazione ma piuttosto un'uniformità del sistema istruzione** con tutto ciò che inevitabilmente ne consegue, in termini di coerenze disciplinari, rende la seconda gamba del sistema asfittica perchè residuale e quindi scarsamente appetibile. La soluzione prospettata mostra, infatti, una notevole **discrasia** tra la premessa culturale della riforma sulla pari dignità dei due canali e la sua realizzazione che sembra non credere fino in fondo alla valenza educativa e formativa dell'istruzione professionale.

La "licealità" dei tecnici, anche dopo le recenti modifiche (art. 10, commi 2,4 e quadri orari) rispetto alle prime stesure, sembra essere ancora percepita in senso gentiliano, contestualmente ad una rarefazione di quello che dovrebbe essere il valore aggiunto dei tecnici.

E', infatti, ancora assente un asse culturale forte e caratterizzante i singoli indirizzi. Il biennio sostanzialmente comune, la mancanza di terminalità dei licei cosiddetti "vocazionali", la tardiva differenziazione in indirizzi, la rarefazione dei laboratori, non saranno in grado di soddisfare l'esigenza di formazione di figure e profili professionali intermedi, che la società chiede e che doveva essere uno dei capisaldi della Riforma.

Del resto, se il mondo imprenditoriale da una parte giustamente chiede che l'istruzione tecnica, nata per rispondere ad esigenze specifiche della realtà produttiva italiana, conservi la sua specificità professionalizzante e ne vuole contestualmente la collocazione in ambito statale e quindi, in virtù della Riforma costituzionale, nel sistema dei Licei, non può, dall'altra, pretendere che la "licealizzazione", che ha obiettivi specifici e profili ordinamentali inevitabilmente diversi da quelli dei segmenti tecnici dell'istruzione, non finisca per snaturare quegli istituti da cui è uscito: "il nerbo dei quadri industriali nostrani". E' incomprensibile il timore che questo segmento di istruzione possa passare alle Regioni (anche sul piano ordinamentale, dato che la gestione delle scuole dovrà tutta passare alle Regioni) poiché la migliore preparazione verso una specificità tecnica-professionalizzante trarrebbe il massimo vantaggio da una gestione locale dell'offerta formativa proprio in relazione all'indotto imprenditoriale presente nel territorio. Questo, ovviamente, una volta che solidi LEP, definiti centralmente, consentano di individuare e garantire quel corpo di discipline essenziali alla formazione della persona.

Diversamente ci si trova di fronte ad un cerchio di impossibile quadratura. Noi riteniamo che la scelta più opportuna dovrebbe essere quella di inserire i Licei con indirizzo (principalmente, ma non solo, il tecnologico) nel canale dell'istruzione e formazione professionale. Una sfida non facile ma che le stesse Regioni dovrebbero risolversi ad accettare.

Detto questo, dell'impianto del decreto, apprezziamo la prevista possibilità di realizzare **percorsi in alternanza scuola-lavoro** (art.1, comma 6) e **di passaggi assistiti da un sistema all'altro** tramite un impianto di crediti formativi sostenuto dalle Scuole (art 1, comma 7) **o in imprese formative realizzate anche all'estero** (art.1, comma 8) che conferiscono all'architettura del sistema quella flessibilità e quindi quelle potenzialità che attualmente non ha e segno di una sensibilità decisamente più europea (art.3, comma 3)

L'autonomia reale

Riscontriamo però come l'altro perno concettuale della Riforma che, nelle premesse, si doveva realizzare nella "personalizzazione" dei percorsi e quindi in una complessiva **flessibilità attraverso una reale autonomia didattica**, è rimasto sostanzialmente nella sfera delle buone intenzioni. A leggere, infatti, il decreto sotto la lente dell'Autonomia rileviamo che esso s'infrange ancora contro un muro di centralismo dirigista: **troppe materie** ripristinate (fino a 17 in alcuni bienni), in ossequio al pressing di questi mesi delle lobby corporative (emblematico il caso dell'Educazione fisica) motivate da una logica di conservazione degli organici, hanno elevato notevolmente il numero di ore portando la scuola italiana a livelli di "pressione curricolare" fra i più elevati d'Europa. Come mai non si è fatto tesoro dell'esperienza della sperimentazione Brocca dei primi anni '90? Allora si pensava che l'aumento consistente delle materie, nell'ottica delle aggiunte, avrebbe favorito la flessibilità e quindi la mobilità lavorativa, ma così non è stato. Soprattutto abbiamo rilevato come la *ratio* della flessibilità didattica, enunciata nel regolamento dell'Autonomia (art. 8), che attendeva, per la sua definitiva attuazione, la riforma ordinamentale, non sia stata ancora recepita perché **si è fatta lievitare la quota delle materie obbligatorie riducendo ad una conseguente marginalità quella delle**

materie opzionali obbligatorie e facoltative, nella quale oltretutto, si prevede di inserire anche le eventuali azioni di recupero (art.3, comma 4)

Ancora una volta ci chiediamo: che Autonomia si potrà mai realizzare se non viene data fiducia alla capacità progettuale delle Scuole e dei docenti e se, contestualmente alla Riforma, non si porta a dovuto compimento la revisione degli organi di Governo della scuola, che è ferma in Parlamento ormai da due legislature?

Che questa tendenza sia, tra gli aspetti del decreto, una delle poche cose apprezzate da un CNPI costituito a maggioranza da membri ispirati da logiche occupazionali, che chiede addirittura la regolamentazione delle attività e degli insegnamenti previsti nell'area opzionale obbligatoria ed in quella facoltativa...¹, non fa che confermare l'inquietante assenza di una sedimentata cultura dell'innovazione altrimenti evocata a parole.

Lamentiamo, inoltre, la mancata realizzazione di un **organico funzionale d'istituto** che impedirà, di fatto, alle scuole di progettare qualsiasi forma di flessibilizzazione didattica soprattutto con un **5° anno liceale** che si vuole costruito a misura dello studente e propedeutico agli studi universitari scelti (art.3, comma 3)

Positivo **l'incremento fino al 20% della quota dei piani di studio** (riservata alle scuole dal DPR 275/99), introdotta nella versione emendata dell'art.27, comma 1c. Va nel senso di un maggior riconoscimento dell'autonomia didattica delle scuole e fa finalmente chiarezza sulla questione delle quote.

Le nuove figure professionali

La nuova didattica delineata dalla Riforma funzionerà se la Scuola sarà in grado di progettare, di seguire e monitorare i percorsi progettati. Ma per ottenere questo è necessario fornire **gli strumenti ai docenti** che sono i depositari di questa funzione. Riteniamo pertanto utilissima l'istituzione di funzioni di responsabilità come quelle di coordinamento delle attività didattiche, d'orientamento e di tutoraggio, anche nella scuola secondaria. Ma l'istituzione di queste, come di altre figure professionali di cui necessita la scuola autonoma e di cui il decreto stesso riconosce il prerequisito essenziale di una **specifico formazione**, deve essere supportata da una nuova definizione di profili professionali.

Del resto, l'indeterminazione rispetto all'individuazione di queste funzioni di responsabilità che si è preferito lasciare nella scuola secondaria di I grado, rappresenta uno **snodo ineludibile** che può trovare una compiuta soluzione solo nella definizione di un nuovo Stato giuridico degli insegnanti. L'organizzazione che rappresento, pertanto, auspica che parallelamente ai decreti attuativi della Riforma si modifichi, quanto prima, anche il restante scenario normativo. **Un nuovo stato giuridico degli insegnanti, coerente con le finalità indicate in questo decreto e con quelle dell'autonomia, è il corollario normativo essenziale cui il Parlamento, riteniamo, è obbligato,**

¹ *Parere* del CNPI – Adunanza del 22-06-05

quanto prima, a farsi carico. La funzione professionale del **tutor**, già prevista nel I ciclo e pienamente legittimata da una recente sentenza delle Corte Costituzionale è coerentemente riproposta anche in questo segmento. Chiediamo altrettanta coerenza al Governo che s'impegni a portare a termine la sua attivazione. Infatti, nel contratto appena siglato **non è previsto alcun riconoscimento economico alla funzione del tutor** che le Scuole del I Ciclo sono tenute per legge ad attivare ormai da un anno. Si dimentica che la *ratio* di questa figura è di avere funzioni di garanzia verso l'utenza che si avvale di piani di studio personalizzati previsti nei curricula flessibili.

Ribadiamo, in questa sede, come sia inspiegabile che, da una parte, s'introduca per legge questa figura professionale mentre, dall'altra, si sigli un contratto che non ne fissi un riconoscimento economico (come prevedeva pure la norma di rinvio prevista all'art.43 del CCNL).

La valutazione interna ed esterna

Apprezzabile è il tentativo di ridare **autorevolezza** alla funzione della scuola nel suo complesso, attraverso il ripristino dell'obbligo di **frequenza di almeno tre quarti del monte ore annuale** delle lezioni e **l'equiparazione, nella valutazione, della valenza comportamentale a quella formativa**. Riteniamo una positiva inversione di tendenza se la valutazione prevista con **lo sbarramento alla fine dei bienni** (in caso di mancato raggiungimento di *tutti* gli obiettivi di istruzione e formazione, ivi compreso il comportamento) da una parte potrà certamente favorire tempi più distesi e certi per il recupero dei debiti formativi, dall'altra stabilirà **un limite temporale** al recupero dei debiti stessi.

Così si potrà mettere fine a quella procedura ragionieristica di computo dei debiti formativi cui sono state obbligate le scuole da quando uno degli interventi di politica scolastica più deleteri degli ultimi anni, l'abolizione degli esami di riparazione, avviato in assenza di una Riforma della secondaria e di una valutazione di sistema, ha contribuito in modo determinante alla deriva dei livelli di preparazione dei nostri studenti.

Ci auguriamo che il legislatore abbia compreso che, per risollevarlo il nostro sistema istruzione in termini di efficacia della sua funzione, non siano necessari *esclusivamente* interventi di architettura ordinamentale ma sono altrettanto strategici alcuni **provvedimenti al contorno** che restituiscono alla Scuola, in generale, e alla funzione docente, in particolare, quell'autorevolezza che si è andata progressivamente smarrendo.

Particolare attenzione merita, inoltre, tutta la partita del **sistema di crediti e di certificazioni poichè è necessario per costruire un processo il più possibile "unitario" per la certificazione delle competenze**, identificarne i dispositivi utili al fine di implementare un sistema "coerente" di riconoscimento/certificazione.

Si devono chiarire le "competenze di base comuni" per l'interazione tra i due sistemi offrendo modelli chiari, consolidati in sperimentazioni opportunamente valutate, in modo da rendere operativo il passaggio ed evitare fraintendimenti ed azioni "valutative" diversificate. E' in tale snodo che vanno chiariti gli standards minimi utili al passaggio, per questo i livelli essenziali vanno esplicitati in entrambi i sistemi.

Va inoltre chiarita la "responsabilità" del docente nella certificazione delle competenze dal momento che egli, genericamente parlando, non ha in se' un'**alfabetizzazione condivisa** delle competenze riconosciute a livello nazionale ed europeo, per questo non può essere responsabilizzato di un "qualcosa" che andrebbe chiaramente concertato a monte tra le varie filiere formative e gli attori istituzionali. In ogni caso, poiché di questa responsabilità c'è bisogno, essa deve passare dal lavoro consapevole di un docente esperto che non va scelto arbitrariamente e casualmente come si scelgono oggi le figure di sistema, ma riconosciuto nelle sue specifiche e più complesse competenze. Queste competenze andrebbero obbligatoriamente formate, certificate e valorizzate in un percorso professionale che porti alla creazione di ruoli funzionali ben individuati di cui, come andiamo instancabilmente ripetendo, una scuola riformata, autonoma e non autoreferenziale non può più fare a meno.

Esprimiamo, da ultimo, apprezzamento per il ruolo consistente che viene ad assumere la valutazione e le relative funzioni prospettate per l'**INVALSI** sia per la **parte concernente le Regioni**, (artt 22, comma 1 e 28, comma 2), sia per quella relativa alla **predisposizione delle prove per l'Esame di Stato** (art.14, comma 1), nella radicata convinzione che la riforma ordinamentale, incardinata su quella dell'autonomia, potrà avere serie *chances* di successo solo se ancorata ad una meditata e coerente **valutazione di sistema**.

La sperimentazione

La stesura del decreto, nella versione del 27 Maggio scorso, era certamente carente dal punto di vista dell'individuazione di quei rapporti istituzionali finalizzati a far corrispondere l'offerta formativa complessiva alle esigenze di ciascuna regione. Il testo attuale, così come emendato all'art. 27, comma 3, va opportunamente nel senso di un maggiore raccordo con il territorio.

Tuttavia, l'emendamento che rinviando la sua attuazione al 2007-08 **impone il contestuale divieto (!) alle scuole a promuovere sperimentazioni** del nuovo ordinamento e l'esatta ripartizione tra pareri, negativi e positivi secondo il colore dei governi regionali, inducono alcune doverose riflessioni che partono dal fatto, grave, che in questo Paese l'"istruzione" continua ad essere il luogo dello strumentalismo ideologico-politico incurante dell'angosciante disorientamento che determina nelle scuole e nella società.

Al magno gaudio di chi ha fatto proprio lo slogan "questa riforma non s'ha da fare" ha fatto, tuttavia, da contraltare un percorso del decreto denso di ripensamenti, incertezze e concessioni, una sorta di Cencelli della Riforma, che ha finito per stravolgere la *ratio* originaria.

- Se si fa eccezione alla parentesi Brocca (i cui programmi *sperimentali* sono stati introdotti all'inizio degli anni '90 e che a tutt'oggi, dopo più di dieci anni e nonostante una revisione critica dello stesso propositore, restano in vigore senza la minima indagine valutativa sugli esiti, come sarebbe doveroso per qualsiasi sperimentazione) **la nostra Scuola secondaria rimane nell'impianto di**

struttura ancora a Giovanni Gentile e a quel periodo storico che nell'accezione comune è denominato "ventennio".

- Rispetto alla UE il nostro Paese ha il primato di non essere stato in grado, in oltre mezzo secolo, di partorire una riforma della Secondaria. Incuranti del trend negativo dei risultati raggiunti dai nostri quindicenni nelle indagini internazionali, si è continuato ad inseguire o a contrastare processi riformatori che dovevano essere "epocali" mentre in quasi tutti gli altri Paesi sono state realizzate in pochi mesi, evidentemente per la giusta consapevolezza che una **riforma dell'istruzione è appunto un "processo"** e come tale non può essere, a priori, perfetto sulla carta ma necessita di sperimentazioni sul campo e successivi riaggiustamenti.
- Si è disatteso il principio costituzionale di autonomia, didattica, organizzativa e soprattutto **di ricerca** delle Scuole. In questa vicenda, il neocentralismo dirigista delle delibere regionali alle scuole a non sperimentare si è saldato ora con il diktat ministeriale a non promuovere sperimentazioni. C'è una totale **assenza di scientificità di questo modo di procedere**. Infatti, dovrebbe essere proprio una sperimentazione, attivata dal basso e propedeutica ad un'eventuale attuazione, opportunamente monitorata e valutata negli esiti, a fornire quelle certezze negli assetti di ordinamento di cui le Regioni e lo Stato dovrebbero cogliere tutta l'opportunità.

per l'**A.P.E.F.**

Il presidente,

prof.ssa Paola Tonna

Roma, 4 Ottobre 2005