

# Riforma Moratti

## pareri a confronto, un bilancio necessario

da *Scuola e didattica* n° 10, 1 febbraio 2006 - Notiziario professionale-

---

### Intervento di Paola Tonna, presidente dell'A.P.E.F.

**D. La riforma Moratti è giunta in porto. È arrivato il momento per dare un giudizio complessivo sull'operato di questo ministro. Qual è il vostro?**

R: La seconda affermazione non può discendere dalla prima perché, com'è chiaro, la Riforma è giunta in porto solo sulla carta. Non v'è certezza di cosa succederà fino al 2007, data d'inizio prevista sul decreto attuativo, ma non v'è nemmeno la certezza se vi sarà un'azione collaborativa delle Regioni per portare a termine tutte quelle azioni che gli competono, sia quelle previste dal Titolo V che quelle relative alle procedure d'avvio del sistema di istruzione e formazione professionale su cui hanno, come si sa, competenza esclusiva.

Comunque per quanto riguarda un giudizio sull'operato del Ministro, possiamo affermare che certamente ha dato prova di grande efficienza. Ha portato a termine, sul piano legislativo, la riforma degli ordinamenti con tutti decreti attuativi, il primo ciclo riformato è ormai al suo secondo anno, si è lavorato abbastanza sul piano della valutazione e pur con alcuni limiti, l'Istituto nazionale di valutazione è ormai una realtà che si avvale dell'esperienza di almeno tre anni di sperimentazione di sistema. Anche l'attenzione dedicata ai risultati dell'OCSE-PISA sono stati un giusto tentativo di far uscire dagli angusti confini nazionali la nostra *vision* sull'istruzione. Si è messo mano, con l'art. 5, al sistema di formazione iniziale degli insegnanti, cui nessuna delle precedenti Riforme aveva mai pensato e che, a nostro avviso, rappresenta uno degli aspetti migliori e più innovativi di tutto il processo riformatore, dal momento che riguarda gli insegnanti, che sono i principali attori delle riforme, risolvendo una delle anomalie del nostro sistema istruzione: quello dell'assenza di una formazione iniziale specifica per i docenti. Il nuovo assetto determinerà, inevitabilmente, un cambio di mentalità nei futuri docenti che dovranno puntare sui titoli di studio e di merito per accedere all'insegnamento e non, diversamente da oggi, sui criteri anagrafici.

Per il resto i criteri ispiratori della riforma degli ordinamenti ci hanno trovato ampiamente d'accordo. La "ratio" della Riforma: attuare, da una parte, una diversificazione dell'offerta formativa che consentisse di abbassare gli alti tassi di dispersione scolastica e di innalzare il basso numero di diplomi presenti oggi nel nostro Paese, in linea con Lisbona, e dall'altra rendere effettuale un nuovo modo di fare scuola che si sintetizzasse nella flessibilità didattica e nella "personalizzazione" dei piani di studio con la contestuale creazione di un doppio canale d'istruzione/formazione **che fosse di pari dignità**, ritenevamo fosse una scelta veramente innovativa e l'unica in grado di avvicinare il nostro agli altri sistemi d'istruzione europei.

Tuttavia non possiamo non rimproverare al Ministro di averli diluiti, cedendo alle pressioni di vari soggetti della società. Abbiamo, purtroppo assistito ad un percorso normativo dei decreti intriso di ripensamenti, incertezze e concessioni, che ha finito per stravolgere la *ratio* originaria mostrando una debolezza di gestione politica che è ben altra cosa da un costruttivo confronto con i rappresentanti degli interessi collettivi in gioco. Il modello "panlicealista" riconferma non una diversificazione ma piuttosto un'uniformità del sistema istruzione. Si è ceduto alle pressioni di Confindustria e dei sindacati entrambi incentrati sul "chi" fosse il soggetto erogatore e non sul "cosa" e sul "come" si potesse realizzare una formazione di qualità.

Tuttavia, per noi la "questione" più importante che è stata disattesa, rispetto sia ai programmi iniziali sia alle dichiarazioni di inizio legislatura dello stesso Ministro, è quella docente.

*“...anche alla luce della riforma della dirigenza scolastica, appare opportuno definire, tempestivamente, uno specifico ambito contrattuale per il personale docente ed una disciplina coerente con la piena attuazione dell'autonomia delle scuole.”* Era il 18 Luglio del 2001: la relazione programmatica del Ministro Moratti alla Camera dei Deputati.

Dunque un'area contrattuale separata, in grado di far emergere le specificità professionali dei docenti che, unici nel comparto pubblico, “soffrono” di un contratto unificato con amministrativi ed ausiliari e la contestuale costruzione di nuovi profili professionali in uno sviluppo di carriera basato anche su una valutazione del merito in grado di realizzare quella rete di responsabilità, funzionale all'attuazione dell'autonomia delle scuole, era quanto il Ministro e la sua parte politica avevano promesso e che evidentemente non è stato realizzato. Anzi, il disegno di legge di iniziativa parlamentare sul nuovo stato giuridico degli insegnanti, che contempla queste cose, giace da due anni e mezzo alla VII Commissione della Camera proprio per una certa “tiepidezza” da parte dei vertici ministeriali rispetto alla sua realizzazione. E non è mistero che contro questo dispositivo vi sia la netta opposizione dei sindacati che nel settore istruzione, in questo paese, pretendono di sostituirsi al Parlamento in una strumentale e conveniente logica di conservazione dell'esistente. Sinceramente in molti si sarebbero aspettati da un Ministro di centro-destra animato da un'iniziale spirito riformista, una maggiore determinazione.

E' fin troppo ovvio richiamare il fatto che la Scuola non si cambia puntando solo sulle riforme di ordinamento ma anche sulla contestuale revisione dell'organizzazione del lavoro e delle prerogative professionali dei principali attori che devono attuarla. Soprattutto in un regime autonomistico che stenta a decollare e che a parole si dice di voler sostenere.

Riscontriamo inoltre come, non con altrettanta tiepidezza, il Ministro si è battuto per la Riforma dello Stato giuridico dei docenti universitari. In un articolo da lei firmato sul *Corriere della sera* del 5-11-2005, Letizia Moratti afferma che recuperare “*il principio del merito quale obiettivo auspicabile dell'azione di governo... vale in particolare per le università*”. Come mai *non per la Scuola?*

***D. Vedete una qualche differenza di impianto e di scenario tra la L. 53/03 e i suoi decreti applicativi? Dove? In quali sezioni, in particolare? In senso proprio e specifico, qual è la vostra opinione sulla L. 53/03? Coincide con quella dei decreti applicativi? Perché sì o no?***

**R.** A questa domanda nelle linee generali ho già risposto, tuttavia ripeto che, per quanto riguarda il Secondo Ciclo, la scelta che uniforma 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, renderà la seconda gamba del sistema asfittica perchè residuale e quindi scarsamente appetibile, come del resto stiamo già assistendo con le pre-iscrizioni. C'è 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 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 “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 degli obiettivi 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 determina il fatto 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 avrebbe dovuto 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 avrebbero dovuto risolversi ad accettare.

Quanto all'altro perno concettuale della Riforma cioè la "personalizzazione" dei percorsi e quindi in una complessiva **flessibilità attraverso una reale autonomia didattica**, riscontriamo come sia 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 dei mesi scorsi 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.

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?

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

In definitiva un buon giudizio sui criteri ispiratori e le finalità della legge delega. Decisamente più cauto sulla loro realizzazione attraverso i decreti per una certa incapacità di "tenere la rotta".

***D. Come valutare il decreto sulla formazione iniziale degli insegnanti e poi, soprattutto, sul reclutamento dei medesimi? A Suo avviso declina o tradisce in parte più o meno cospicua l'art. 5 della L. 53/03? Perché? Che cosa a vostro avviso si sarebbe dovuto fare?***

**R.** Anche a questa domanda ho in parte risposto sui criteri generali. Ricapitolando posso dire che riteniamo il decreto **innovativo** per quello che concerne la parte relativa ai percorsi prospettati per la Formazione iniziale dei futuri insegnanti mentre è decisamente **conservatore** per quanto riguarda il Reclutamento.

Per la formazione dei docenti, a nostro avviso, le questioni nodali sono due: la prima riguarda il fatto che gli insegnanti **esperti** della scuola trovino collocazione nella pratica della formazione iniziale e in servizio dei docenti. La seconda, molto importante, è quella di tentare di porre fine al languire della **ricerca educativa applicata** in Italia che non ha luoghi istituzionali in cui esplicarsi.

Per quanto riguarda il Reclutamento, nel decreto non viene superato il vecchio, centralista sistema delle graduatorie impedendo così di ridisegnare, fin dall'assunzione, un **nuovo rapporto di lavoro dai contorni professionistici** in grado di permettere una comparazione bilaterale fra l'intero percorso di studi, di ricerca e professionale del docente aspirante e la proposta formativa di ciascuna scuola. Riteniamo che sarebbe molto più in linea con la dimensione autonomistica delle scuole poter provvedere, liberamente, con un vero concorso di istituto, al reclutamento dei docenti. In altre parole, per introdurre elementi di **partecipazione attiva delle scuole autonome nel processo di reclutamento** dei "loro" insegnanti, le scuole che richiedono all'Ufficio Scolastico Regionale nuovi docenti per un determinato insegnamento, potrebbero vedersi offrire **una rosa di nominativi** di abilitati presenti nelle graduatorie regionali, definita sì in ordine di graduatoria ma in numero maggiore del numero totale di docenti richiesto. Spetterà poi alle **scuole e ai docenti** interessati, singolarmente o in rete, determinare i **meccanismi con cui comparare** le proprie esigenze e aspettative con le caratteristiche formative e professionali.

Anche questo decreto risente della indifferibile necessità di un quadro normativo, un nuovo **Stato giuridico**, che ridisegni il profilo e le competenze professionali degli insegnanti alla luce di tutte le ulteriori funzioni che il decreto stesso gli attribuisce e che non vanno certo delineate per decretazione ministeriale. Riteniamo inoltre davvero increscioso, oltre che un miope ed inutile dispendio di risorse umane e finanziarie sulle quali, si badi bene, il nostro Paese ha già investito, il non aver previsto, in una fase transitoria, una riserva di posti per gli insegnanti già specializzati delle SSIS, di cui già si dispone e che costituiscono una risorsa per il Paese.

**D. La nostra rivista ha proposto alle Regioni di costituire un sistema dell'istruzione e formazione professionale secondario e superiore come quello descritto negli allegati. Qual è la vostra opinione in proposito?**

**R.** Di grande scetticismo nei confronti della reale volontà (e capacità) delle Regioni di misurarsi su questo terreno dato l'altissimo livello di scontro ideologico e politico su cui si è misurata tutta la partita e che è culminato con l'assurda e, a nostro avviso, illecita pretesa, tipica di un neocentralismo regionalista, attuata con delibere, di impedire addirittura la sperimentazione alle scuole. È grave che per motivi strumentali non si è voluto vedere che una Riforma dell'istruzione è un "processo" e come tale necessita di sperimentazioni sul campo e successivi aggiustamenti. Riteniamo che vi sia un'assoluta assenza di scientificità di questo modo di procedere.

Certo in questo scetticismo dilagante vi sono esempi come quello di Trento, che rappresenta una significativa eccezione e un raro esempio di trasversalismo culturale che mette evidentemente in primo piano un'idea ritenuta vincente (anche se proviene da un altro schieramento!) di un'istruzione e formazione professionale che si ritiene di pari dignità.

Quanto alla vostra proposta, essa ci vede favorevoli perché mi sembra che vada nel senso di rafforzare l'aspetto che non riteniamo essere fondamentale e cioè quell'ampia autonomia didattica che si realizza attraverso "percorsi educativi personalizzati destrutturati a seconda delle necessità del giovane, affidati alla responsabilità progettuale e gestionale degli Istituti e dei Centri". Questo, che è l'unico modo per attrarre, orientare e motivare i nostri giovani, se recepito, potrà essere in grado di attuare le finalità che il processo riformatore si è dato.

**D. Come valuta la questione del 20% di autonomia e le proposte in proposito avanzate dalla nostra Rivista? Quali sono le vostre eventuali proposte?**

**R.** In premessa noi riteniamo che il cuore ed il nocciolo dell'autonomia stia nella realizzazione di un'autonomia didattica in grado di curvare, con un'adeguata flessibilità curricolare, l'offerta formativa sui bisogni e le necessità reali dell'utenza. Tutto il resto, autonomia organizzativa ecc., esplicito nelle più creative modalità, ha esclusivamente una funzione ancillare. Per questo riteniamo che la quota del 20% riservata alle scuole non rappresenti nemmeno la soglia minima per realizzare appieno questa flessibilità curricolare. Per quanto riguarda le proposte, provocatoriamente dirò che se si vuole innovare veramente e realizzare l'autonomia, che è la vera Riforma nella riforma, non si può far decidere tutto a chi ha a cuore soltanto il mantenimento degli organici.

**D. E la nuova scuola superiore liceale cosa chiede agli insegnanti, nel senso di loro professionalità? E quella dei percorsi d'istruzione e formazione professionale?**

**R.** Se partiamo dalla considerazione che l'Autonomia è la prospettiva da cui partono tutte le riforme ordinamentali proposte negli ultimi dieci anni e, come ho detto prima, è la vera Riforma nella riforma perché dovrebbe cambiare in modo concreto il modo di *fare scuola*, è innegabile che il profilo professionale dell'insegnante deve essere coerente con *questo* modello. E' un cambiamento sostanziale, già affrontato in quei paesi della UE con le migliori *performances* in termini di apprendimenti, che vede il passaggio da un modello centralista con scuole rigide esecutrici di programmi e procedure ad uno in cui diventano esse stesse propositive della propria identità culturale e formativa attraverso la costruzione di curricula flessibili. Lo stato giuridico della nostra categoria professionale, che risale a trenta anni fa, è legato al *vecchio* modello e il cambiamento introdotto dall'autonomia didattica esige una rivoluzione nell'organizzazione del lavoro degli insegnanti. E' inevitabile il passaggio da una figura monadica, individualista del docente ad un'azione professionale collettiva che per essere efficace ha bisogno di ruoli professionali formalizzati cui attribuire le responsabilità complesse della scuola autonoma. Come per i dirigenti, questo ripensamento dei profili professionali lo deve fare il Parlamento e mi preme sottolineare quanto sia urgente perché contribuirà a rendere più efficace l'azione delle scuole al fine di recuperare posizioni rispetto alle nostre pessime *performances* internazionali. Oltre a rimotivare una categoria profondamente in crisi anche perché appiattita e senza prospettive di carriera professionale.

**Paola Tonna**

Gennaio 2006