

## **“Conversione in legge del D.L. 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università”(C.1634)**

**Audizione Commissione Cultura della Camera del 16-09-08**

### **Testo della Relazione presentata**

#### ***Premessa***

Nell'analizzare uno dei primi provvedimenti legislativi proposti dal Ministro Gelmini, ci preme, in premessa, fare due considerazioni di carattere generale che a nostro avviso dovrebbero riguardare anche l'insieme dei provvedimenti futuri.

La prima è una considerazione di **merito**.

Siamo convinti che l'inefficienza del nostro sistema istruzione è andata consolidandosi nel corso degli ultimi decenni, a causa di un errata convinzione che potremmo riassumere come **“logica delle aggiunte”**. Una logica miope e buonista che ha portato ad implementare dapprima le **ore dei curricula**, (come nel caso rappresentativo dei professionali dove si era arrivati, con il Progetto '92, a fino 40 ore settimanali), quando è risaputo che mediamente dopo trenta ore settimanali di lezione frontale non c'è più ricaduta didattica sugli studenti. Poi l'aggiunta di materie ed educazioni di ogni genere, la lievitazione abnorme del numero delle sperimentazioni, l'inserimento dei tre insegnanti per classe nella scuola primaria e via di questo passo con provvedimenti che hanno contribuito a sfiorare pesantemente oltre il bilancio per l'istruzione, anche il rapporto docenti/alunni rispetto alla media UE ( 9 docenti su 100 alunni contro una media europea di 7,5) e a farci raggiungere una spesa pro- capite tra le più alte, con un corrispettivo in termini di risultati che oggi ci annovera non tra i Paesi industrializzati, ma tra quelli in via di sviluppo.

Siamo quindi convinti che **la spesa per l'istruzione vada certamente tagliata ma prioritariamente deve essere riqualficata**, con interventi che mirino a raggiungere l'obiettivo di un sistema di competenze in uscita dei nostri studenti che sia competitivo con l'UE, ma in un quadro di efficienza della spesa. **Non ci aggiungeremo pertanto alla schiera di coloro che si stracciano le vesti di fronte ai tagli di spesa.**

La seconda considerazione, **di metodo**, riguarda il fatto che questa riqualficazione deve **contestualmente** passare per un **quadro riformatore coerente e chiaro** che non sia solo la transizione da una logica delle aggiunte ad una meramente riduzionista.

Se un taglio degli organici deve esserci, **deve essere contestuale ad una riforma degli ordinamenti** che riduca i quadri orari e non, come abbiamo assistito quest'anno, ad un tentativo di obbligare le scuole a stipare anche più di trenta alunni per classe con esiti didattici disastrosi.

Deve contenere in sé una **politica di investimento delle risorse umane**, che dia una prospettiva agli insegnanti fino ad oggi considerati solo una variabile indipendente nell'efficienza dell'intero sistema, nonché il principio indifferibile di una **meritocrazia** nelle **assunzioni**. Inoltre, di riqualficazione della spesa non si potrà certo parlare solo con una generica destinazione

alle risorse contrattuali del 30% dei risparmi (prevista dalla manovra economica), **se quanto prima non si metterà mano all'organizzazione del lavoro, ai profili professionali e a tutto lo stato giuridico degli insegnanti, che deve essere definito per legge e che comporta un nuovo assetto della funzione docente improntato ad una reale "meritocrazia funzionale".**

Auspichiamo che il Ministro, diversamente da quanto è successo in passato, voglia sostenere il DDL sul nuovo **Stato giuridico degli insegnanti**, attualmente in discussione in questa Commissione.

Infine questa riqualificazione deve mandare a regime finalmente una **Valutazione di sistema** delle scuole che è l'altra gamba di quel decentramento virtuoso che l'autonomia avrebbe dovuto realizzare e il cui percorso di realizzazione è stato pressoché bloccato nella precedente legislatura.

L'obiettivo certamente condiviso di ridare un **orizzonte di senso** ai nostri giovani, superando noia e bullismo, rendere nuovamente appetibile "lo studio" e contemporaneamente ridurre e qualificare la spesa pubblica per l'istruzione è cosa che può solo passare attraverso un **quadro riformatore**, improntato su questi principi chiave.

Rispetto ai provvedimenti contenuti nel Decreto esprimiamo quanto segue:

## **Cittadinanza e Costituzione**

### **( art. 1 )**

Non possiamo non condividere una sperimentazione che individui uno specifico tempo scuola per consentire ad un docente, di storia, di filosofia o di diritto, di sviluppare l'insegnamento della Costituzione come disciplina autonoma dato che, come l'ottimo Luciano Corradini, coordinatore del gruppo di lavoro sull'educazione civica istituito dal Ministro, mette in evidenza, la *"vecchia" educazione civica, era "scivolata nella marginalità, tanto da assumere quasi il carattere di appendice facoltativa alla Storia, ininfluenza sul profitto degli studenti"* e quindi sulla loro formazione di cittadini.

Il provvedimento, quindi, ha il pregio di **rifocalizzare** l'attenzione sulle questioni legate al concetto di "Cittadinanza" intesa in senso europeo, nonché alla questione dei principi fondanti della nostra Carta costituzionale, che tradotti in un bagaglio di "valori", sono appunto alla base di un'educazione alla cittadinanza europea. In tale logica il **nuovo insegnamento potrebbe includere i temi della Qualità delle Pubbliche Amministrazioni europee secondo il modello CAF** (Common Assessment Framework), concepito per interpretare le tematiche della cittadinanza europea in relazione ai rapporti cittadino-pubblica amministrazione.

Riteniamo tuttavia che sia prematuro partire dalla Scuola dell'infanzia, come previsto.

Quest'iniziativa completa quella del rinnovamento dei Regolamenti di istituto alla luce del Nuovo Statuto degli studenti, il DPR 235/2007, introdotto dal Ministro Fioroni e che ha il suo punto di forza nel **"Patto di corresponsabilità"** firmato tra la Scuola e le famiglie che in qualche modo norma e rende attuabile il reciproco impegno di responsabilità educativa e di conseguenza la riparazione materiale e morale del danno.

## Valutazione del comportamento degli studenti

### (Art.2)

Siamo nettamente favorevoli ad un ritorno a tutti gli effetti della condotta come elemento di valutazione complessiva dello studente. Riteniamo che questo provvedimento vada nella direzione di un superamento di quel lassismo che ha prodotto i risultati che conosciamo. La prospettiva della "bocciatura" legata al voto di condotta potrebbe, inoltre, indurre le famiglie, che finirebbero per percepirsi "bocciate" esse stesse, a riappropriarsi del loro ruolo educativo, oggi troppo spesso delegante e critico verso la scuola.

Inoltre, l'inserimento del voto nella "media" finale, con quello che comporta anche in termini di "credito scolastico", determinerà certamente un circuito virtuoso che non potrà non contribuire ad aumentare il senso di responsabilità dell'allievo.

Esprimiamo tuttavia dissenso rispetto a quanto contenuto al comma 3, e cioè il rinvio ad un decreto ministeriale che "...*correli la particolare ed oggettiva gravità del comportamento al voto insufficiente, nonché eventuali modalità applicative...*".

C'è, infatti, a nostro avviso, una contraddizione nel riportare, da una parte, completamente alla responsabilità dei docenti del Consiglio di classe anche la valutazione più negativa, che prima spettava al Consiglio d'istituto per le infrazioni più gravi (art.1, comma 6 D.P.R. 235/07), e, dall'altra, rinviare la puntuale declinazione della relazione **infrazioni/punizioni** ad un decreto del Ministro. Che considerazione si ha dell'Autonomia delle scuole, che nella maggioranza dei casi hanno già aggiornato nello scorso anno scolastico i regolamenti, come prevedeva, infatti, il Nuovo Statuto già in vigore dal 2007? Che riconoscimento c'è per l'autonomia professionale dei docenti, se indicazioni simili, che sono proprie della funzione docente, devono essere, in assoluta continuità con il passato, decise centralmente?

**Il passo indietro dello Stato, che attendevamo, che fine ha fatto? Affinché l'autonomia non rimanga argomento da convegni, necessita solo di norme generali e non, per dirla con G. Bertagna, di dettagliati chilometri di normativa ministeriale.**

## Valutazione del rendimento scolastico degli studenti

### (Art.3)

Siamo sostanzialmente favorevoli a quanto contenuto in quest'articolo, anche perché una certa semplificazione va sicuramente nella direzione di un miglior rapporto di comunicazione e trasparenza con le famiglie, di cui effettivamente si percepiva l'esigenza. Sarà poi cura dei Collegi dei docenti prestare molta attenzione all'elaborazione delle griglie di valutazione affinché ogni consiglio di classe adotti gli stessi parametri valutativi.

Inoltre, la reintroduzione del sistema di valutazione decimale nel primo ciclo, favorirà quella **Valutazione di sistema, che deve essere finalmente portata a regime**, agevolando il percorso di definizione degli standard che l'INVALSI è chiamato ad elaborare, affinché l'indicazione del voto corrisponda ad oggettive valutazioni comparabili in tutte le scuole del Paese.

**Nell'articolo, tuttavia, riscontriamo l'assenza di un riferimento alla certificazione delle competenze nella scuola secondaria di secondo grado che invece è presente negli altri ordini di scuole.** A livello di scuola secondaria l'introduzione di un sistema di certificazione delle competenze, in linea con la dimensione europea, deve costituire strumento attivo nella formazione degli studenti che, usciti dal mondo scolastico, affrontano quello del lavoro molto spesso ignorando cosa sono in grado di fare.

## **Insegnante unico nella scuola primaria**

### **(Art.4)**

Fin da tempi non sospetti, siamo stati tra coloro che ritenevano che l'introduzione dei Moduli nella scuola elementare, avvenuta con la L. 148 del 1990, non avesse quel presupposto che tutte le innovazioni devono avere e cioè la presenza di **dati e riscontri oggettivi sulla diminuita efficacia del modello da sostituire**. Allora non vi era alcun'evidenza che il modello del maestro unico non desse i risultati attesi, tutt'altro, la stessa differenza di "eccellenza" in favore degli allievi di scuola elementare, rispetto a quelli di altre fasce di scuola, era emersa già nelle prime ricerche comparative degli anni settanta, promosse dalla IEA, al tempo del maestro unico.

(Nella ricerca condotta da Visalberghi e Laeng, tra il 1967e il '72, su un campione nazionale di 35.000 allievi di scuola elementare, media e dell'ultimo anno delle superiori, su test che riguardavano comprensione della lettura, matematica, scienze, educazione civica, si riscontrò che quello delle scuole elementari era l'unico livello scolastico nel quale il nostro Paese si dimostrava competitivo. Parteciparono 22 Paesi e per gli allievi di scuola media si evidenziarono carenze soprattutto nelle scienze, mentre per quelli delle superiori una scadente preparazione generalizzata) (*fonte tuttoscuola*).

Quindi il passaggio ai tre maestri, fatto solo per far lievitare gli organici in quella "logica delle aggiunte" cui facevamo riferimento in premessa, oltre a non aver raggiunto i risultati attesi dai suoi sostenitori, in termini di apprendimenti, ha anche contribuito ad elevare pesantemente come quota parte rispetto agli altri ordini di scuola, il rapporto *n°docenti/100 alunni*, rispetto alla media europea.

Sul piano pedagogico è nostra opinione che per connotare maggiormente l'aspetto educativo in un contesto sociale e familiare dove sono venute meno figure di riferimento chiare, il ritorno al maestro unico sia, oggi come ieri, la soluzione migliore, per evitare di disperdere quel rapporto affettivo privilegiato con il maestro di riferimento, complementare a quello genitoriale e su cui il bambino comincia a costruire la propria identità.

Tuttavia, auspichiamo con forza, che si tenga conto delle esigenze delle famiglie, come peraltro dichiarato dallo stesso Ministro, **garantendo tutte le sezioni di tempo pieno richieste**, utilizzando al meglio il notevole risparmio di spesa e si affianchino al maestro unico, là dove necessita, il maestro di lingua inglese e di religione. Raccomandiamo, inoltre, un rafforzamento della possibilità di scelta da parte delle famiglie di quelle materie opzionali, già previste nel D. l.vo 59/04, che costituiscono l'elemento fondante dei presupposti di una scuola dell'autonomia.

## **Adozione dei libri di testo**

### **(art. 5)**

Questo articolo con il disposto dell'art. 15 della L.133/2008, non può che vederci favorevoli.

Una modernizzazione verso l'utilizzo di materiali didattici informatici e di testi scaricabili dalla rete, favorirà certamente un risparmio per l'utenza, realizzando una possibilità d'aggiornamento in tempo reale. Ci sembra, tuttavia, alquanto rigida e dirigista l'imposizione di un'adozione dei libri di testo quinquennale in quanto è decisamente in contrasto con quell'autonomia professionale e libertà di insegnamento dei docenti prevista dal loro Stato

giuridico. Né tantomeno è possibile scaricare la "vigilanza" su dirigenti scolastici. Anche questa norma pur nell'intento di venire incontro alle famiglie, è posta in maniera troppo centralista, in continuità con il passato.

Se limiti devono essere imposti sarebbe più opportuno che fossero per gli editori.

## Valore abilitante della Laurea in scienze della formazione primaria

### (Art.6)

Siamo d'accordo con il ripristino di questa norma improvvidamente abrogata dalla precedente Finanziaria insieme all'art.5 della Legge 53, che ha determinato un'incredibile situazione di **vuoto legislativo** in materia di formazione e reclutamento degli insegnanti che va quanto prima colmato.

\*\*\*\*\*

Ci preme, da ultimo, ma certo non in ordine di importanza, ricordare che il mondo della Scuola è in attesa di una soluzione chiara e definitiva alla questione del **Recupero dei debiti**, che superando le farraginosità impositive dell'O.M. 92/2007, ridia alle istituzioni scolastiche certezza e autonoma determinazione, pur nella chiarezza delle norme.

**Per l'APEF, il presidente**

prof.ssa Paola Tonna

Paola Tonna

# A.P.E.F.

L'A.P.E.F. è soggetto qualificato per la formazione del personale della scuola (D.M. 18 luglio 2005, prot. n. 1356 Nota M.I.U.R. - Uff. VI Dir.Gen. del personale).

---

Associazione Professionale Europea Formazione

---

*Roma 16 settembre 2008*