

# Rassegna

Periodico dell'Istituto Pedagogico

ANNO XVII  
agosto 2009

39



Sistema scolastico-formativo  
tra riforme e tagli

*Il secondo ciclo*



## **Rassegna**

Periodico quadrimestrale dell'Istituto Pedagogico provinciale per il gruppo linguistico italiano  
Anno XVII, n. 39 - agosto 2009

**In copertina:** Robert Doisneau, *L'ultimo valzer del 14 luglio 1949*

## **Consulenza scientifica per *Rassegna* n. 39**

Fiorella Farinelli

## **Direttore responsabile**

Bruna Visintin Rauzi

## **Comitato scientifico**

*Gianfranco Amati*, ex Presidente Istituto pedagogico – Merano; *Mario Ambel*, Docente di lettere – Torino; *Siegfried Baur*, Pedagogia interculturale – Klagenfurt e Bolzano-Bressanone; *Giorgio Bissolo*, Direttore del Centro di formazione professionale in lingua italiana – Bolzano; *Stefania Cavagnoli*, Lingue e letterature straniere – Macerata e Trento; *Renza Celli*, Ispettrice Scuola dell'infanzia e membro del direttivo dell'I.p. – Merano; *Bruno D'Amore*, Didattica della matematica – Bologna e Bressanone; *Alberto Destro*, Lingue e Letterature straniere – Bologna; *Martin Dodman*, Scienze della Formazione – Bolzano-Bressanone; *Fiorella Farinelli*, Formatrice, esperta in politiche scolastiche, ricercatrice Isfol – Roma; *Carlo Fiorentini*, Presidente CIDI Toscana – Firenze; *Silvio Goglio*, Dipartimento di economia – Trento; *Luigi Guerra*, Scienze della Formazione – Bologna e Bolzano-Bressanone; *Dario Ianes*, cattedra di Pedagogia speciale alla facoltà Scienze della formazione – Trento e Bolzano-Bressanone – *Adel Jabbar*, Sociologia delle migrazioni – Venezia e Trento; *Claudio Magris*, Letteratura tedesca moderna e contemporanea – Trieste; *Vito Mastrolia*, ex Presidente I.p., esperto in valutazione – Bolzano; *Ivo Mattozzi*, Dipartimento Discipline Storiche – Bologna; *Luigina Mortari*, Scienze della Formazione – Verona; *Günther Pallaver*, Institut für Politikwissenschaft – Innsbruck; *Mirca Passarella*, Dirigente Istituto comprensivo – Bolzano; *Daniela Pellegrini Galastri*, ex Direttrice Istituto Pedagogico – Bolzano, esperta educazione permanente; *Antonio Riccò*, ex Dirigente scolastico Merano I – Merano – *Daniela Silvestri Lupoli*, Scienze della Formazione – Verona; *Mario Telò*, Istituto di Studi europei – Università Libre de Bruxelles; *Enrico Tezza*, Centro internazionale di formazione ILO – Torino; *Roberto Toniatti*, Diritto costituzionale – Trento; *Roland Verra*, Intendente scolastico ladino – Bolzano.

## **Comitato di direzione**

Carlo Bertorelle, Laura Portesi, Daniela Silvestri Lupoli

## **Coordinamento**

Carlo Bertorelle

## **Gruppo redazionale Istituto pedagogico**

Claudio Cantisani, Liza Centrone, Nicola Gambetti

## **Segreteria di redazione**

Maria Teresa Tomada

## **Direzione e redazione**

via del Ronco 2, 39100 Bolzano; numeri telefonici (prefisso 0471) 411440-1-4 (direzione – segreteria), 411465 (redazione), 411448 (biblioteca), 411469 (fax);  
E-mail: *Redazione.I.P@provincia.bz.it*; Internet: *www.ipbz.it*

## **Autorizzazione del Tribunale di Bolzano**

n. 8 del 17.10.1994

## **Realizzazione grafica**

Edizioni Junior  
viale dell'Industria, Azzano San Paolo (BG), tel. 035 534123

## **Stampa**

Tecnoprint, Romano di Lombardia (BG)

## **Poste Italiane s.p.a. – spedizione in abbonamento postale**

70% - DCB Bolzano

# Sommario

## **Sistema scolastico-formativo tra riforme e tagli**

### *Il secondo ciclo*

#### EDITORIALI

##### **Fiorella Farinelli**

*C'è bisogno di un vento riformatore dal basso.*

*Tornare alla diagnosi del Quaderno*

*Bianco dell'istruzione* ..... 5

##### **Carlo Bertorelle**

*La problematica della riforma del secondo  
ciclo (istruzione e formazione)*

*in Alto Adige* ..... 11

#### STUDI

##### **Martin Dodman**

*Tagli o investimenti nelle spese per l'istruzione?*

*Le risposte dei diversi stati nel periodo*

*della crisi*..... 17

##### **Emanuele Barbieri**

*Qualità e spesa per l'istruzione in Italia*

*Conoscere per decidere* ..... 23

##### **Daniele Checchi**

*Licei italiani: è davvero riforma?* ..... 34

##### **Giorgio Sciotto**

*I regolamenti della "nuova" secondaria*

*superiore* ..... 38

**Domenico Chiesa**

*Il biennio del secondo ciclo e l'obbligo decennale di istruzione ....* 47

**Giorgio Allulli**

*Istruzione e formazione professionale al bivio. La riforma degli Istituti professionali e l'intesa MIUR – Lombardia.....* 54

## INTERVENTI

**Alberto Delcorso**

*Prove tecniche per il “riordino” della secondaria di secondo grado in provincia di Bolzano .....* 60

**Crescenzo Latino**

*“Piani di studio” e riforme in Trentino. L'applicazione delle riforme Moratti e Gelmini nella provincia di Trento .....* 64

**Roland Verra**

*Scuola “europea”, scuola “paritetica”, scuola plurilingue in provincia di Bolzano. Chances e insidie .....* 69

**Fabrizio Dacrema**

*Il federalismo scolastico tra innovazione e destrutturazione .....* 74

**Vittorio Campione**

*“Governance” delle scuole autonome. Proposte su organi di gestione, accesso e carriera professionale, valutazione .....* 82

**Rubriche**

## SCHEDE

**Giuseppe Perna**

*Il Programme for International Student Assessment (PISA) Alcuni esiti italiani confrontati nel tempo .....* 87

## LUOGHI

**Joseph Zoderer**

*La lingua del pane .....* 102

*Gli autori di questo numero .....* 108



# Editoriale

## **C'è bisogno di un vento riformatore dal basso**

*Tornare alla diagnosi del  
Quaderno Bianco dell'istruzione*

**1** - È davvero difficile provare a delineare gli ambiti, i contenuti, perfino i tempi dell'agenda. Ci sono incertezze su molti temi importanti. Sull'attuazione dei nuovi regolamenti nell'intero comparto della secondaria superiore. Su quali soluzioni adotteranno Stato e Regioni per colmare il vuoto spalancato dall'abolizione negli istituti professionali del ciclo triennale per la qualifica. Su come arginare la liquidazione – con l'istituzione dei nuovi Centri provinciali di istruzione degli adulti – di parti preziose dell'offerta formativa, e in particolare dei corsi di italiano per i migranti. Su molti altri interventi di modernizzazione, riordino, restyling di cui al momento non si sa se, come, quando, con quali risorse si materializzeranno. Ma la questione è più di fondo. Quali sono i problemi principali su cui le autonomie scolastiche dovranno misurarsi nei prossimi mesi? Che spazi ci sono, e su

quali energie si può contare per gestire con intelligenza e professionalità l'impasto delle difficoltà vecchie e nuove che compromettono, non da oggi, il buon funzionamento del sistema educativo? E ancora, qual è il lascito della sostanziale sconfitta del movimento in difesa della scuola primaria dell'autunno scorso?

Il fuoco dell'attenzione è oggi ovviamente sull'impatto dei "tagli" operati dal governo, e sulla fin troppo ragionevole previsione di un depauperamento economico progressivo della scuola pubblica. Dovuto non solo alle difficoltà della fase, ma intenzionale e strategico. La riduzione in tre anni di oltre 130.000 dipendenti (87.000 insegnanti e 44.000 tra ausiliari, amministrativi, tecnici), se per migliaia di precari di lungo corso è una tragedia che potrà essere solo attutita da ammortizzatori sociali destinati a bruciare risorse senza vantaggi né per il futuro professionale degli insegnanti espulsi né per il sistema di istruzione e formazione, costringerà comunque a uno sforzo di faticoso riadattamento tutti gli istituti scolastici, e in particolare quelli che operano in contesti particolarmente problematici. Ma le politiche attuate o messe in cantiere nei mesi scorsi non consistono solo in un consistente ridimensionamento della spesa statale per l'istruzione e negli effetti che possono derivarne sul piano materiale (l'incremento delle spese delle famiglie, e dunque maggiori difficoltà per i settori più svantaggiati degli studenti) e su quello politico-culturale (l'indebolimento dell'educazione come bene comune da tutelare per tutti e a ogni costo, anche in circostanze economiche sfavorevoli). Nell'ultimo anno, giorno dopo giorno, sono stati consapevolmente e sistematicamente avvelenati i pozzi. L'acqua in cui la scuola italiana galleggiava è stata inquinata da campagne mediatiche mai così astiose contro gli insegnanti e contro una scuola – quella degli ultimi quarant'anni – che sarebbe caratterizzata solo da sprechi, ignoranza e disimpegno professionale, incapacità di esercitare la responsabilità educativa, risultati insufficienti. Mentre non ci sono state voci abbastanza forti e autorevoli per contrastare sui media e nell'opinione pubblica la vulgata "antipedagogica" finalizzata a costruire consenso alla manovra finanziaria, le insulse nostalgie per modelli scolastici di una società profondamente diversa dall'attuale, l'enfasi – grottesca in una scuola ancora così profondamente ancorata a una didattica di tipo trasmissivo – sul valore esclusivo degli apprendimenti disciplinari, la marea di volgarità e di semplificazioni a sostegno degli interventi di tipo regressivo: a partire dalla decisione di ripristinare per decreto (ma dov'erano, dopo 32 anni di giudizi, le ragioni dell'urgenza?) la geometrica precisione dei voti numerici nel ciclo di base contro il diffuso e diverso orientamento del mondo della scuola e delle scienze dell'educazione. Per non parlare dei sottoprodotti della guerriglia leghista – le classi-ponte che smentiscono il ruolo universalistico e di integrazione culturale della scuola pubblica; le intemerate contro i dirigenti e gli insegnanti delle aree meridionali; gli echi nella scuola del pacchetto-sicurezza sull'immigrazione – e degli effetti disorientanti dei tanti politici che straparano di scuola senza informazione né rispetto.

Fatti, misfatti, silenzi – e qua e là anche la tentazione di intimidire chi non si allinea – che alimentano i rischi del disimpegno e della rinuncia. Di cui c'è stata già qualche traccia nella soddisfazione con cui alcuni dirigenti scolastici e insegnanti hanno accolto i provvedimenti sul voto in condotta o la regola per cui occorre la sufficienza in ogni disciplina per essere ammessi agli esami di stato. La scuola, insomma, sembra sulla difensiva, minacciata nei suoi principi dalle parole d'ordine populistiche, disorientata dal fare/disfare dei governi che si alternano, avvilita oltre che dal ridursi delle risorse anche dalla debolezza dei punti di riferimento. Che non possono essere solo il governatore della Banca d'Italia che rivendica il possibile valore aggiunto di una buona formazione per lo sviluppo civile, sociale, economico del nostro paese; o solo – limitatamente ad alcuni temi – la Chiesa cattolica. E neppure le indicazioni della Commissione Europea, scomparse dall'orizzonte delle politiche nazionali. Ma è indispensabile che la scuola trovi in sé e nei suoi possibili alleati sociali e istituzionali di livello locale, le energie per individuare, praticare, suggerire soluzioni sensate ed efficaci. Un banco di prova della sua autonomia è da subito, per esempio, nella capacità di vanificare con adeguate e tutto sommato semplici scelte organizzative la forzatura ideologica del “maestro prevalente”. Ma anche, e qui le cose si fanno più complesse, decidere di prendere finalmente sul serio i due testi significativi in materia di curricoli – le “Indicazioni per il curricolo” con i traguardi di competenze per il primo ciclo e le “Linee guida per l'obbligo di istruzione” con assi culturali e competenze trasversali per il biennio – elaborati tra il 2007 e il 2008 ma finora assai poco utilizzati. Altri temi strategici, in una scuola sempre più distante dai linguaggi dei giovani, lo sviluppo di una didattica che sappia utilizzare le nuove tecnologie; l'affinamento delle competenze professionali per l'italiano lingua 2 e per l'integrazione interculturale dei migranti di prima e di seconda generazione; le azioni di contrasto e di compensazione dell'insuccesso scolastico e degli abbandoni precoci; la diffusione di pratiche di autovalutazione della qualità dei risultati e dei processi formativi.

2 - C'è bisogno, dunque, non solo di denuncia e di opposizione, ma di un vento riformista dal basso capace di utilizzare nel modo giusto l'autonomia. Di serietà professionale, di gusto per la ricerca, di un nuovo protagonismo delle scuole e dei tanti attori che con le scuole hanno imparato in questi anni a confrontarsi e a collaborare. Non è perché ci sono i tagli o perché non sono convincenti le politiche che vengono avanti, che si può abbandonare la partita. Sappiamo che i risultati del nostro sistema educativo non sono soddisfacenti, e non lo sono da ben prima di Tremonti-Gelmini. Dal quinto Rapporto annuale (2008) della Commissione Europea sul programma “Istruzione e formazione 2010” apprendiamo che, pur nel ritardo complessivo di tutti i paesi rispetto agli obiettivi di Lisbona, i miglioramenti realizzati in Italia non accorciano la distanza rispetto alla media

europea: è ancora il 19,3% (contro il 14,8% europeo) la percentuale degli *early leavers*; sono ancora il 76,3% (contro il 78,1% europeo) i 18-24enni in possesso di diploma; sono ancora il 6,2% (contro il 9,7% europeo), gli adulti che accedono a una qualche forma di *lifelong learning*. E in più l'allarme per il peggioramento delle competenze in lettura dei 15enni, visibile in tutta Europa (dal 21,3% del 2000 al 24,1% del 2007 i ragazzi che raggiungono al massimo il livello 1 della scala OCSE-PISA), ma accentuato in Italia (26,4%). Un insieme di questioni che interroga non solo le politiche nazionali ma anche le responsabilità delle autonomie scolastiche, dei dirigenti e degli insegnanti. E che, con tutta evidenza, non deriva solo dalle recenti restrizioni della spesa statale per l'istruzione.

Anche su questo tema caldo, del resto, è indispensabile che nelle scuole ci sia una maggiore chiarezza. Tutto ciò che si è speso finora è stato ben speso o c'erano – ci sono – aree di scarsa efficacia della spesa? E come intervenire? Il problema si era posto anche prima dell'avvento del duo Tremonti-Gelmini. Nella diagnosi del Quaderno Bianco del 2007, sottoscritto dai ministri dell'istruzione e dell'economia del governo Prodi, era già stato messo in rilievo che i peggiori risultati del sistema scolastico italiano rispetto agli altri paesi non dipendono da investimenti economici inferiori (il rapporto della spesa per l'istruzione sul PIL è sostanzialmente allineato alla media europea, sebbene la popolazione giovanile in Italia sia meno consistente), e che da noi risulta anzi essere assai più elevato il rapporto tra insegnanti e allievi. In sintesi, se nei paesi OCSE servono mediamente 7,5 insegnanti per 100 allievi, in Italia ne servono 11,5 (comprendendo la specificità tutta italiana degli insegnanti di sostegno e di quelli di religione), e comunque non meno di 9,3 anche non contando religione e sostegno. A un rapporto così alto contribuiscono, come noto, diversi fattori: la frammentazione del sistema in unità scolastiche spesso sottodimensionate; il tempo scuola; l'orario di insegnamento dei docenti; il modello organizzativo (handicap, compresenze, insegnanti tecnico-pratici ecc.). Anche nel Quaderno Bianco venivano accantonati due luoghi comuni della pedagogia progressista (sostanzialmente assunti, nei decenni scorsi, dalle organizzazioni sindacali e dall'amministrazione), cioè che a un minor numero di alunni per classe corrisponda automaticamente una migliore qualità dell'insegnamento/apprendimento e che all'aumento del tempo scuola – come noto altissimo negli istituti professionali e tecnici – corrisponda sempre e comunque il miglioramento dei risultati di apprendimento. Un accantonamento in verità problematico, ma in qualche modo imposto da risultati di apprendimento che non sembrano giovare granché di orari lunghi e di organici ricchi. Era comunque il metodo di intervento individuato dal Quaderno l'aspetto politico più interessante. La proposta, infatti, era di coinvolgere in un programma di razionalizzazione della spesa le scuole e le amministrazioni locali, con l'idea di finalizzare le eventuali economie a tecnologie, edifici, stipendi, formazione del personale ecc. Aprire o chiudere scuole, ampliare o

meno il tempo scuola, eliminare indirizzi obsoleti o poco richiesti, riconvertire le strutture sono infatti decisioni che possono essere adottate solo in loco, e associandovi i poteri locali in nuove forme di *governance* del sistema. Un programma di lavoro, accolto nella finanziaria 2008, che è stato impossibile realizzare per la caduta di Prodi e che è stato sostituito, col cambio di governo, da un metodo tutto diverso: quello dei tagli generalizzati e indifferenti alla specificità dei contesti, quello di riforme/riordini – come nella secondaria superiore – e, avendo come bussola il risparmio di spesa, tagliano l’orario anche nei licei, quello di risparmi non reinvestiti nel sistema (solo il 30% delle risorse risparmiate – si promette – dovrebbero essere alla fine recuperate per attivare sistemi premianti per gli insegnanti: il resto a compensare l’eliminazione dell’ICI sulla prima casa?). Un quadro disperante, che ha avuto come primo effetto l’attacco al solo segmento della scuola italiana – la primaria – caratterizzato da un buon funzionamento e da buoni risultati.

**3** - Restano invece in ombra, oggetto di annunci ma non di politiche, altri temi strategici, come la messa in campo di un sistema di valutazione capace di rilevare, istituto per istituto, la differenza tra le competenze in ingresso e quelle in uscita: non ci sono i soldi, non ci sono le idee, non ci sono i tecnici che possano, in base all’analisi di quello che si fa in ogni scuola, capire perché in certi istituti le cose funzionano e in altri no. E accompagnare a processi di miglioramento le scuole meno capaci o in maggiori difficoltà. Un’assenza che rende vano ogni appello al valore della qualità professionale e delle carriere insegnanti basate sul merito: chiacchiere/manifesti che di fatto finiscono col replicare le vecchie idee secondo cui la qualità della scuola si misura con la sua severità, e dunque con le percentuali delle bocciature, delle ripetenze, degli abbandoni. Non c’è l’Europa, con ogni evidenza, e neppure il buon senso in queste politiche: tanto meno in una scuola in cui un ragazzo su cinque – e inevitabilmente quelli di condizioni sociali più modeste e con genitori meno istruiti – non arriva a conseguire un diploma. Ma non ci sono ricette semplici. E solo la capacità delle scuole di migliorare se stesse – didattica e risultati – può consentire, in una fase tanto difficile, di non smarrire il significato e il valore della scuola pubblica.

**4** - A questo obiettivo occorre lavorare in molti, dentro e fuori le scuole. È importante, intanto, che circoli un’informazione il più possibile precisa sulle questioni pendenti, sulle politiche che vengono avanti, su quanto si realizza di nuovo e interessante nel nostro sistema educativo, sulle sue caratteristiche e i suoi risultati comparati con quelli degli altri sistemi in ambito europeo. Numeri, norme, regolamenti, resoconti di esperienze sono parte integrante del bagaglio professionale degli insegnanti che non consiste, come è noto, solo nella preparazione disciplinare e nel padroneggiamento della didattica delle discipline. Gli insegnanti sono specialisti dell’apprendimento ma giocano anche altri ruoli, e di primo piano,

nella modernizzazione e qualificazione della scuola. Servono prima di tutto a questo riviste come *Rassegna*. Il loro compito non è dare spazio alle riflessioni degli esperti, ma offrire ai lettori strumenti di analisi, di confronto, di proposta.

In questo numero si è cercato di dar conto di quello che è successo lo scorso anno scolastico e di quel che di nuovo bolle in pentola. In modo non esauriente perché i temi importanti sono ben più di quelli trattati e perché ne emergono continuamente dei nuovi. Il fuoco, questa volta, è sui nuovi regolamenti per i licei e per l'istruzione tecnica e professionale, puntualmente analizzati nel contributo di Giorgio Sciotto; sui problemi che si aprono con la liquidazione negli istituti professionali del ciclo triennale di qualifica, e sull'accordo raggiunto in proposito tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la Regione Lombardia, di cui scrive Giorgio Allulli; sul nuovo obbligo di istruzione decennale e su come realizzarne le finalità, su cui si sofferma l'articolo di Domenico Chiesa. Tre contributi, dunque, che si concentrano tutti sul secondo ciclo, sul quale interviene, ed è un apporto prezioso proprio perché proviene da una diversa angolatura, lo scritto dell'economista Daniele Checchi. Arricchiscono il panorama lo studio comparato di Martin Dodman, che analizza le diverse risposte date al morso della crisi in diversi paesi e in differenti sistemi scolastici; e l'analisi specifica della spesa per l'istruzione di Emanuele Barbieri, che disaggrega i dati e mostra come ci sia un forte divario tra le Regioni proprio per gli investimenti aggiuntivi che esse fanno e che determinano alla fine una diversa qualità del servizio scolastico. Non siamo lontani anche qui dalla considerazione che si svolgeva poco sopra, a proposito della necessità, ancora e soprattutto oggi, di tornare alle diagnosi del Libro Bianco dell'istruzione scritto dal governo Prodi nel 2007, che riconosceva taluni aspetti di spreco nella spesa scolastica dello stato, ma indicava soluzioni virtuose per "riformare" e "risparmiare" insieme.

Nella sezione *interventi* di questo numero si fa il punto anche su questioni che riguardano tutta la scuola (e non solo il secondo ciclo), come il sempre rinviato – ormai da nove anni – accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome, Autonomie Locali sull'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, in pendenza di un federalismo che per la prima volta, con l'approvazione della legge sul federalismo fiscale, include anche la materia dell'istruzione (Fabrizio Dacrema); su alcuni temi relativi agli insegnanti e ai dirigenti scolastici – e sulle sorti del disegno di legge Aprea – su cui scrive Vittorio Campione.

A queste analisi che riguardano tutto il sistema scolastico italiano seguono poi alcuni specifici contributi di Alberto Delcorso, di Roland Verra e di Crescenzo Latino relativi al Trentino e all'Alto Adige, in rapporto alle strade più o meno originali ed autonome che qui si metteranno in campo nel "riordino" del secondo ciclo. Speriamo, ma ce lo diranno i lettori, di avere fatto una cosa utile.

*Fiorella Farinelli*

### **La problematica della riforma del secondo ciclo (istruzione e formazione) in Alto Adige**

È dalla scorsa primavera che il tema del “riordino” del secondo ciclo dell’istruzione si è posto anche all’attenzione della Provincia Autonoma di Bolzano, e della sua amministrazione scolastica, a seguito principalmente dei nuovi “regolamenti” emanati dal Governo (ministro Gelmini) nel dicembre 2008, e ancora in fase di traduzione in legge. In realtà la Provincia di Bolzano si era ripromessa fin dalla precedente legislatura di disegnare con legge provinciale in modo organico il “sistema educativo provinciale di istruzione e formazione”, in base alle sue autonome competenze legislative. Ma il compito previsto si era fermato a metà, limitandosi alla definizione della nuova scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione, con la legge provinciale n. 5 del 16 luglio 2008.

Nell’attuale situazione si mescolano quindi più piani di approfondimento, tra cui anche l’attuazione della legge sull’obbligo decennale di istruzione, col suo Regolamento e le sue “linee-guida”, con gli assi culturali e le “competenze chiave di cittadinanza”, la legge statale che sopprime le qualifiche triennali negli istituti di istruzione professionale, la legge statale di riforma degli esami di Stato... fino ai nuovi regolamenti di “riordino”, che modificano ampiamente gli indirizzi e i quadri orari dei licei, degli istituti tecnici e dei professionali. Una materia vasta e anche eterogenea che pone quindi alla Provincia, se intende essere coerente con i propri impegni di legislatura e la propria vocazione di autonomismo dinamico, il compito non solo e non tanto di “ricepire” i decreti del ministro Gelmini, ma più ambiziosamente di porre le basi di un discorso generale sul sistema di istruzione e di formazione, e sulla loro reciproca integrazione, focalizzando l’ottica sulla fascia dei giovani tra i 14 e i 19 anni e sulle loro attese e bisogni nella società altoatesina d’oggi. L’agenda dovrebbe comprendere pertanto tutta la gamma delle questioni connesse a questo segmento della società, con i necessari raccordi con la formazione professionale e l’artigianato, la formazione e l’accesso al lavoro, i titoli finali della formazione professionale e l’ipotesi di un vero secondo canale formativo fino ai livelli più alti, la Formazione Tecnica Superiore.

riore, i raccordi col ciclo scolastico precedente e successivo, l'orientamento in connessione anche ai fabbisogni del mercato del lavoro, l'educazione degli adulti e la connessione sinergica dei progetti educativi elaborati in ambito scolastico-formativo con la rete delle risorse culturali e di educazione permanente presenti orizzontalmente sul territorio.

Non sembra in verità che di ciò sia diffusa la consapevolezza, in quanto le autorità provinciali si sono mosse in questo primo scorcio di legislatura piuttosto lentamente e con prudenza, senza manifestare progetti incisivi. Nelle dichiarazioni programmatiche di legislatura, semmai, la sottolineatura è stata data ad obiettivi ancora piuttosto incerti, quali la "maturità professionale" e gli "istituti superiori di qualificazione professionale", ma senza visibili passi ulteriori. Il principale risultato è stato forse quello di una certa tenuta sul piano delle risorse e degli organici, nel senso che in provincia non si verificano le dure conseguenze dei tagli che nel resto d'Italia appesantiscono gravemente la situazione. Anche qui tuttavia nell'anno scolastico 2009-2010, a causa della riduzione del bilancio provinciale, il fabbisogno di personale fatto presente dagli assessori competenti ha subito un ridimensionamento.

Di fronte ai decreti del ministro sulla secondaria, che fissano scadenze temporali molto ravvicinate (settembre 2010, ma con la necessità che entro fine 2009 il quadro delle modifiche sia chiaro, per permettere le scelte e successive iscrizioni degli alunni), la Provincia ha istituito un comitato ristretto per analizzare la situazione e proporre ipotesi locali (per la scuola italiana) e ha incaricato gli ispettori dell'intendenza di studiare il problema (per la scuola tedesca). Si tratta di sedi di impegno tecnico che al momento non hanno ancora prodotto risultati ufficiali.

È comunque possibile, e forse probabile, che il lavoro richieda più tempo di quello a disposizione per sciogliere tutti i nodi entro le scadenze imminenti, e che quindi la Provincia faccia slittare di un anno l'"applicazione"/"recepimento" del riordino dell'istruzione secondaria di secondo grado. Fino al momento attuale i regolamenti nazionali non sono esecutivi ed è possibile che anche a livello statale ci sia uno slittamento. Tra l'altro non sono stati ancora formulati i prescritti e obbligatori pareri da parte di organi importanti come la Conferenza Unificata Stato-Regioni, le Commissioni parlamentari ed il Consiglio di Stato. Il parere pervenuto da parte del Consiglio Nazionale Pubblica Istruzione è stato a dir poco severo, soprattutto sul decreto relativo all'istruzione professionale, e quasi spietato a proposito dei licei.

Può essere utile, tra l'altro, approfondire le sei questioni su cui il Cnpi ha sviluppato le sue critiche alle bozze di Regolamenti del Governo e, anche su tali aspetti, apportare integrazioni migliorative da parte della Provincia di Bolzano nella sua autonoma azione legislativa ed amministrativa.

Dopo queste premesse, è forse preferibile accennare ad alcune linee guida metodologiche con le quali impostare, con un'ottica di sistema, le basi di un pro-

getto formativo nuovo, che faccia i conti con i regolamenti Gelmini ma non si esaurisca in una logica di “ingegneria scolastica”, di emendamenti e aggiustamenti agli stessi. Che li utilizzi cioè come un’occasione data, ma guardi piuttosto ad un proprio autonomo disegno di riforma, in grado di colmare le lacune e superare le criticità del sistema educativo locale e rivolto a questa parte del mondo giovanile e a questa problematica che connette educazione, istruzione, formazione, cittadinanza lavoro e sviluppo economico-sociale.

È necessario uno sguardo parzialmente diverso sull’intera questione. Bisogna essere coscienti, in un momento in cui siamo ancora all’inizio della legislatura provinciale, che si va a progettare il futuro formativo delle giovani generazioni, risorse per il futuro e sue destinatarie. Inoltre bisogna essere convinti della “cultura dell’autonomia”, avere il “coraggio” dell’autonomia, come attitudine a valorizzare gli spazi dell’autonomia, la quale si è ulteriormente ampliata dopo la riforma federalista costituzionale e consente oggi di muoversi molto più liberamente. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, ed in particolare con gli artt. 116 e 117, tutte le Regioni hanno acquisito nuove competenze concorrenti anche in campo scolastico, ma le Province di Bolzano e di Trento e le altre Regioni a Statuto speciale hanno ottenuto una potestà, praticamente pari a quella dello Stato, di emanare anche norme e principi generali in materia di legislazione scolastica. Praticamente un federalismo scolastico, di cui potremmo utilmente giovarci.

Se tutto ciò è vero, conviene a tutti compiere questo sforzo progettuale, riconoscendo l’insufficienza degli strumenti tradizionali “tecnici” di cui si è soliti avvalersi in queste circostanze. Le commissioni di lavoro pertanto dovrebbero essere ampliate con risorse di più ampio respiro, che tendano a lavorare su basi pedagogiche e culturali di prospettiva. È evidente quindi la necessità di fare appello anche a istanze pedagogiche, sociali ed economiche che hanno voce in capitolo nel delineare una nuova cornice formativa per i giovani post-adolescenti alle soglie dell’attività lavorativa o dell’università.

Sindacati e mondo del lavoro, impresa, associazionismo giovanile e professionale, ricerca educativa dell’università, Accademia europea, insegnanti degli istituti superiori e della formazione professionale: sono tutti soggetti e centri cui fare appello per analizzare la situazione attuale e proporre strade di cambiamento per questo segmento della formazione nella sua interezza e complessità. È chiaro che il primo compito dovrebbe essere quello di una serena e completa ricognizione e mappatura dell’esistente, con una verifica e una valutazione di esso.

Risulta altrettanto evidente che sia lecito ottenere trasparenza e comunicazione con l’esterno e che si imponga programmaticamente di dare la dovuta pubblicità, senza troppi filtri, a tutte le elaborazioni che via via si fanno.

È necessario ribadire che nulla vieta di discostarsi dalla linea Tremonti Gelmini proprio sul principio di fondo che la contraddistingue: quella di una riduzione dell’insegnamento allo scopo di ottenere risparmi nella scuola pubblica. Il

criterio che guida la riorganizzazione degli indirizzi di studio parzialmente riaccorpati (lo dicono osservatori e studiosi *super partes*) sembra essere più l'obiettivo di ridurre i costi tagliando le ore di insegnamento, come è avvenuto per la scuola elementare, che non una qualche chiara idea formativa. Si può dire che la Provincia di Bolzano è riuscita in passato, come sopra si ricordava, a "tenere" su certi standard di spesa scolastica, dinanzi alle novità riduttive introdotte sia da Moratti che da Gelmini. Tale impostazione dovrebbe oggi essere confermata con la decisione di non ridurre la spesa per la formazione; e tale scelta avrà subito conseguenze concrete, ad esempio, dinanzi alla questione della riconversione delle "risorse umane" che si rivelassero eccedenti dinanzi alla riduzione degli orari di insegnamento. Sono già comparse molte analisi di esperti che raffigurano uno scenario denso di conseguenze piuttosto pesanti.

Il processo di innovazione che investe da decenni la scuola e l'insegnamento non è qualcosa di netto e identificabile con questa o quella scuola. Percorre, assai più, trasversalmente le scuole, muovendosi in un ambiente misto, di coabitazione tra il vecchio e il nuovo. Tuttavia decine di sperimentazioni hanno toccato un po' tutti gli istituti, riguardando sia aspetti metodologici-didattici sia aspetti di struttura (i quadri orari e le discipline). Cerchiamo allora di non ripetere l'errore che si sta facendo a livello nazionale, dove dopo la promozione di numerose sperimentazioni di varia qualità e consistenza, per lo più non valutate, senza alcuna verifica di ciò che funziona e di che cosa no, seguono poi interventi di riforma che non tengono affatto conto di quelle sperimentazioni, azzerano tutto, e calano dall'alto un altro modello, partorito autonomamente dagli esperti di turno. Non si può gettare al vento il lavoro fatto in tanti anni, le esperienze passate devono poter servire per capire se bisogna cambiare o no, e in che direzione.

Quindi il primo passo deve rivolgersi alla ricognizione e valutazione degli esiti delle principali sperimentazioni che si sono svolte in provincia.

Un analogo giro d'orizzonte andrebbe fatto sulle esperienze europee o comunque di altri paesi, relativamente alla fascia d'età che consideriamo, se pensiamo che c'è una notevole somiglianza tra le dinamiche sociali e i comportamenti giovanili nei vari paesi europei. Studiamo quindi le risposte più avanzate che altri magari hanno dato e innestiamole il più fecondamente possibile sul ceppo della nostra scuola e della nostra tradizione pedagogica.

Le basi di una nuova prospettiva dovrebbero avere al loro centro il principio delle pari opportunità, della pari dignità di tutti i canali formativi, l'inclusione in un diritto di cittadinanza che superi selezioni sociali e gerarchizzazioni tra gli ordini di scuole e forme di canalizzazione precoce delle scelte. Questi caposaldi dovrebbero delinearci sempre più chiaramente e riguardare essenzialmente:

- il biennio di istruzione obbligatoria che completa l'obbligo decennale, introdotto dal decreto 22 agosto 2007, n. 139 con gli assi culturali, le competenze di cittadinanza e le linee guida successivamente emanati. Vanno introdotte

realmente le piste formative che possono realizzare l'“equivalenza formativa” in ogni tipo di scuola fino ai 16 anni, arrivando tendenzialmente allo stesso tipo di formazione di base per tutti, come nelle migliori tradizioni europee, al fine di garantire uguale inclusione e cittadinanza a tutti i giovani e scongiurare scelte e canalizzazioni troppo precoci. Ciò comporta un profondo lavoro sulla elaborazione di nuovi curricula, centrati su un insegnamento non frontale ma anche laboratoriale e una didattica e dei saperi sviluppati per competenze molto trasversali;

- una formazione professionale che parta dopo lo svolgimento di questo biennio svolto negli istituti di istruzione; che preveda anche dopo il corso di fp una “maturità” di tipo professionale, con la eventuale prosecuzione in istituti superiori di qualificazione professionale o nella FTS. La formazione nel doppio canale studio-lavoro (sistema duale) per l'artigianato viene spostata dopo il compimento dell'obbligo di istruzione decennale.

Nella preparazione scolastica del biennio le scuole fanno accordi con le scuole di formazione professionale e con altri enti per percorsi di scuola lavoro e di laboratorio pratico/teorico; si svolgono inoltre stages specifici, presso la formazione professionale, indirizzati a studenti più motivati da momenti di apprendimento pratico-laboratoriale.

Si istituiscono e si fanno funzionare vere passerelle tra la fp e la scuola per tutto il triennio successivo all'assolvimento dell'obbligo decennale.

Se la Provincia di Bolzano non intende rinunciare al proprio sistema duale e ai propri corsi di formazione professionale a tempo pieno successivi al primo ciclo di istruzione (che costituiscono un patrimonio di tutto rispetto), si impegna comunque a garantire, all'interno di questo “contenitore”, nel primo biennio, l'equivalenza dei percorsi formativi previsti dal decreto sull'obbligo di istruzione decennale e la convenzione con il sistema dell'istruzione, attraverso meccanismi di passerelle e di crediti, al fine di permettere l'eventuale passaggio-rientro negli istituti di istruzione secondaria e viceversa. La formazione successiva andrebbe poi a concentrarsi più strettamente sugli aspetti legati alla qualifica professionale. Il principio che andrebbe salvaguardato insomma non è tanto *dove* si faccia questa formazione, ma il riconoscimento comune che è oggi necessario un periodo di formazione di base su assi di competenze culturali per tutti più elevato (fino appunto ai 16 anni); che tale preparazione si possa svolgere anche con modalità didattiche non trasmissive e percorsi integrati per coinvolgere tutti; e che tale periodo rimanga antecedente alla immersione nella condizione lavorativa;

- elaborazione di indicazioni provinciali per i curricula che saranno poi implementati dalle istituzioni scolastiche autonome. Questi curricula devono puntare alla acquisizione di competenze superando i programmi incentrati sulla trasmissione e sull'accumulo di conoscenze e nozioni; in queste competenze per le

- scuole dell'Alto Adige devono trovare posto anche quelle utili e necessarie alla vita nel contesto territoriale provinciale rafforzando e ampliando quelle già presenti (materie come storia, diritto, geografia, lingue, scienze del territorio ecc.);
- riforma dell'esame di Stato alla fine dei vari tipi di secondaria di II grado, attuando quanto previsto ma non realmente praticato a livello statale con la legge n. 425 del 1997, secondo cui le commissioni non dovrebbero più *valutare* la maturità raggiunta dal candidato, ma *certificare* le competenze effettivamente acquisite. In questa direzione va anche la necessità di tradurre i nostri diplomi e le nostre qualifiche in livelli e criteri univoci corrispondenti alle competenze indicate nel Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli di studio (QEQ e EQF) secondo le raccomandazioni del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 settembre 2006. È un'esigenza riconosciuta per consentire di "leggere" nei diversi paesi i diplomi conseguiti, per agevolare la circolazione e la ricerca di occasioni lavorative;
  - ruolo più incisivo del servizio di orientamento scolastico e professionale, allo scopo di fornire un costante monitoraggio dei fabbisogni del mercato del lavoro per orientare le scelte formative degli alunni e delle famiglie. Tale compito deve essere supportato dalle agenzie dell'ufficio del lavoro e raccogliere con sistematicità la richiesta e le segnalazioni degli enti economici e dell'impresa, offrendo un panorama realistico delle richieste che provengono dal mondo del lavoro nei diversi settori. A prescindere comunque dal servizio di orientamento, è proprio nel cuore del percorso scolastico-formativo che andrebbe potenziata una *didattica orientativa*, come componente essenziale del profilo educativo, volta alla motivazione dell'alunno;
  - accompagnamento e formazione dei docenti sia del settore istruzione che di quello della formazione professionale. Appare necessario uno stanziamento di risorse per accompagnare il percorso riformatore: risorse per attivare la formazione in servizio degli insegnanti, necessaria fra l'altro a sostenere la prevista confluenza e ristrutturazione delle cattedre e delle classi di concorso;
  - istituzione di una Agenzia provinciale per l'integrazione dei sistemi formativi, con il compito di gestire tutta la problematica degli intrecci tra i diversi sistemi formativi (istruzione, formazione, apprendistato) e in particolare il riconoscimento delle "passerelle" e dei crediti, la trasparenza e permeabilità di titoli e qualifiche a livello europeo (QEQ e EQF), l'integrazione dei curricula, i recuperi di anni scolastici, l'orientamento e ri-orientamento, il contrasto e recupero degli abbandoni scolastici o formativi, il sostegno nel biennio di elevamento dell'obbligo di istruzione.
- Essa dovrebbe rispondere direttamente agli assessorati competenti e funzionare come *cabina di regia* (espressione molto usata e mai attuata) tra le diverse strutture e soggetti e come supporto sia didattico che di ricomposizione giuridica e normativa tra i diversi enti coinvolti.

## Tagli o investimenti nella spesa per l'istruzione?

*Le risposte dei diversi stati nel periodo della crisi*

Da più parti si sente oggi parlare di un rallentamento o anche di un inizio di uscita dalla più grave crisi finanziario-economica che ha colpito il mondo intero dagli anni trenta del novecento. Già si discutono le possibili politiche da adoperare per un'*exit strategy* dalla crisi. In questo articolo vorrei esaminare alcuni esempi di politiche intraprese di fronte all'inizio della crisi o durante il suo decorso e il modo in cui essi hanno coinvolto i sistemi scolastici e formativi nei Paesi considerati. L'arco temporale andrà dalla metà del 2008 alla metà del 2009. Questo periodo ha chiaramente messo in evidenza alcune questioni chiave che riguardano le caratteristiche dei sistemi, i fattori che influenzano il loro sviluppo e gli atteggiamenti sottesi alle politiche scelte. I paesi considerati sono stati scelti perché possono essere particolarmente interessanti come esempi di reazioni diverse alla crisi o come eventuali comparazioni utili con l'Italia.

Le politiche avviate di fronte alla crisi rientrano sostanzialmente in due categorie, che non sono necessaria-

mente incompatibili, e che in certi casi coesistono anche nei singoli Paesi. Da una parte, vi è stata la tendenza a effettuare tagli in determinati settori (fra cui, in alcuni casi, quello scolastico-formativo), in un tentativo di mantenere il più possibile in equilibrio conti pubblici messi a dura prova da mancate entrate fiscali oppure da spese straordinarie in altri settori considerate indispensabili per contrastare gli effetti della stessa crisi. Dall'altra parte, alcuni governi hanno reagito con ulteriori investimenti in un settore ritenuto strategico per le sorti del Paese. In termini percentuali di incidenza rispetto al PIL delle misure anti-crisi che riguardano il settore scolastico-formativo, i Paesi che hanno investito di più in assoluto sono l'Australia, la Germania e gli Stati Uniti.

A loro volta, questi investimenti possono rientrare in una duplice prospettiva. Possono mirare a stimolare l'economia per contrastare gli effetti della recessione, attraverso, per esempio, un piano straordinario per l'edilizia scolastica, opere di costruzione di

nuovi edifici o di ricostruzione o ampliamento di quegli esistenti. Tra i paesi che più hanno messo l'enfasi sull'investimento in infrastrutture e risorse tecnologiche nel settore scolastico-formativo nelle loro strategie anti-crisi vi sono gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania, il Canada e la Cina. Allo stesso tempo, gli investimenti possono configurarsi come un tentativo più lungimirante di promuovere un processo formativo maggiormente capace di contrastare gli effetti della crisi attuale e quelle future. In questo senso, la crisi fa riflettere e ripensare le caratteristiche del processo formativo e la qualità dell'offerta formativa complessiva.

Era sicuramente inevitabile che alcuni governi avrebbero ritenuto invece necessario effettuare tagli per motivi di esigenza di bilancio derivanti direttamente dalla recessione. I dati disponibili dimostrano che nella metà dei Paesi europei membri dell'OCSE i sistemi scolastici e formativi hanno subito tagli di diversi tipi ed entità. Fra questi vi sono l'Austria, la Finlandia, la Germania, l'Irlanda, la Moldavia, la Norvegia, la Polonia, il Regno Unito e la Spagna. In certi casi si tratta di una riduzione generalizzata della spesa pubblica, mentre in altri i tagli coinvolgono solo alcuni rami del settore oppure sono frutto della rimozione temporanea di agevolazioni fiscali. In molti casi, per esempio in Polonia o in Irlanda, i tagli consistono prevalentemente nel rimandare almeno fino al 2012-2013 iniziative pianificate prima dell'inizio della crisi. Naturalmente, qualsiasi tentativo di considerare gli effetti complessivi dei

tagli deve tener conto delle caratteristiche del sistema, della quantità e la qualità della spesa complessiva. Quando si considerano la natura e le conseguenze dei tagli, occorre tener conto del punto di partenza. In un Paese caratterizzato da una lunga tradizione di un alto livello di investimento nel settore scolastico-formativo, gli effetti non sono così incisivi come può accadere in un contesto di basso investimento.

Inoltre, in alcuni casi certi tipi di tagli sono stati bilanciati o anche più che compensati nella spesa complessiva da altri nuovi investimenti. Per esempio, in Germania, accanto ad alcuni tagli nelle spese correnti per il personale, servizi alle scuole o il mantenimento degli edifici da parte di enti locali, a livello nazionale ci sono stati massicci investimenti in infrastrutture, in particolare per la costruzione o il miglioramento dell'edilizia scolastica. In Australia, tagli previsti dalla Finanziaria 2008 (precedente alla crisi) sono stati addirittura cancellati e nuovi investimenti effettuati nel 2009 porteranno la spesa a livelli ancora più alti di quelli di prima.

Nei Paesi scandinavi, dove il sistema scolastico è caratterizzato da un forte decentramento dell'amministrazione, si possono riscontrare differenze a livello locale rispetto a quello nazionale. In Finlandia ci sono stati tagli in certe municipalità a causa di una recessione che localmente ha prodotto una riduzione delle entrate, mentre in altre gli effetti della crisi sono stati molto meno forti. Gli eventuali tagli hanno portato a classi più numerose, una qualche riduzione nell'offerta formativa

va complessiva, oppure una temporanea perdita di posti di lavoro. Nella Svezia e la Danimarca, i tagli sono stati evitati attraverso sovvenzioni dei bilanci locali da parte dello Stato. Nella Norvegia, in più o meno un terzo delle municipalità vi sono stati tagli temporanei. Allo stesso tempo, nella Finanziaria per l'anno 2009 si prevede un investimento massiccio per "migliorare la qualità delle nostre scuole", dando priorità a misure per innalzare lo status dell'insegnante, rendere la professione ancora più attraente e ambita e così migliorare la qualità delle scuole. Nelle parole dei Ministri dell'Educazione e della Ricerca e dell'Alta Educazione, "intendiamo investire moltissimo nelle scuole nei prossimi anni. L'intenzione è di aumentare il numero degli insegnanti e facilitare l'esercizio della professione insegnante". Un altro capitolo riguarda un notevole investimento nella qualità della ricerca sul sistema scolastico attraverso il finanziamento di progetti e l'assunzione di nuovi ricercatori. Inoltre, si prevedono investimenti diretti e incentivazioni per gli enti locali nell'estensione e la riqualificazione dell'edilizia scolastica, dagli asili nidi in poi. Gli investimenti comprendono anche la costruzione di 1000 nuovi appartamenti destinati a studenti universitari nel 2009 (in un paese di 4,6 milioni di abitanti).

Anche negli Stati Uniti si sono manifestate delle differenze fra effetti della crisi a livello locale e politiche nazionali decise come strategie anti-crisi. Molti dei singoli stati hanno trovato che fosse impossibile finanziare tutti i

loro programmi esistenti e di conseguenza vi sono stati notevoli perdite di posti di lavoro. In particolare sono stati colpiti i servizi forniti per soddisfare i bisogni speciali degli alunni diversamente abili o svantaggiati. Allo stesso tempo, la crisi è stata l'occasione per lanciare nuovi investimenti di \$100 miliardi per scuole e università (in particolare, formazione degli insegnanti e nuove infrastrutture e risorse tecnologiche), insieme a molte agevolazioni fiscali per incentivare la partecipazione al processo formativo, come parte di un pacchetto federale di stimoli anti-crisi nel febbraio del 2009.

Nel Regno Unito, i tagli effettuati sono stati sostanzialmente limitati al settore della formazione superiore e universitaria, con l'eccezione delle offerte formative relative a scienze, tecnologia e matematica, ritenute troppo strategiche da tagliare. Il governo ha considerato prioritario mantenere i molti progetti avviati negli ultimi anni per la promozione della qualità nel sistema formativo. Allo stesso tempo, il libro bianco *New Opportunities* (2009), prevede nuovi investimenti nell'educazione prescolare gratuita e nelle infrastrutture scolastiche e universitarie, nuovi incentivi e bonus per gli insegnanti e la creazione di nuovi posti disponibili per la formazione professionale permanente. Si registra una situazione simile in Canada, dove vi è stato qualche congelamento o riduzione temporanea di finanziamenti per le università, mentre le scuole non hanno subito tagli e molti investimenti in infrastrutture sono stati avviati.

Vi sono poi molti esempi di Paesi che hanno individuato settori specifici per gli investimenti effettuati. In Spagna le nuove risorse rese disponibili sono state indirizzate verso l'educazione prescolare e l'introduzione del progetto *University Strategy 2015*. Una politica analoga è stata adottata in Portogallo. La Russia ha introdotto molti incentivi e agevolazioni per studenti universitari. L'Ungheria ha varato un ampio nuovo progetto di formazione degli insegnanti. Nella Corea, il governo ha avviato diversi progetti mirati: per attirare studenti provenienti da altri paesi, diffondere l'uso dell'*e-learning* e promuovere la costruzione di *green schools* caratterizzate dall'efficienza energetica e aree verdi.

Veniamo al caso Italia. A prima vista, potrebbe sembrare che l'attuale politica scolastica italiana rientri nella categoria di tagli ritenuti necessari davanti alla crisi. In realtà, non è così. Ben prima dell'inizio della crisi, un'incessante ripetizione di una tesi, assolutamente infondata, alla base di affermazioni approssimative o inattendibili da parte di molti politici e anche commentatori, che fosse necessario tagliare una eccessiva spesa pubblica relativa alla scuola, sembrava averla resa quasi assiomatica per buona parte del paese. In seguito, nella Legge 133 del 6 agosto 2008, articolo 64, comma 6, si afferma che "...devono derivare per il bilancio dello Stato economie lorde di spesa, non inferiori a 650 milioni di euro per l'anno 2009, di 1.650 milioni per l'anno 2010, di 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e di 3.188 milioni di

euro a decorrere dall'anno 2012". Un'analisi dei dati forniti dall'OCSE, dall'ISTAT, dal MPI e MIUR e dal Bilancio dello Stato dimostra ampiamente che il presupposto della necessità di tagliare e i provvedimenti conseguenti non sono assolutamente corroborati dai fatti. Anzi, dal 1990 in poi la quota del PIL destinata alla spesa pubblica sulla scuola è diminuita notevolmente. Nel 2007 era già scesa da un picco del 4,4% al 3,3%. Se quanto previsto dalla Legge 133 dovesse andare interamente in porto, si rischierebbe di arrivare a una quota attorno al 2,5%. Se poi consideriamo che la quota media del PIL destinata alla scuola nei Paesi dell'OCSE è fra il 4% e il 5% e che alcuni dei paesi citati come esempi di eccellenza in base alle rilevazioni effettuate dallo stesso OCSE spendono anche molto di più, sembra assolutamente fuori luogo ritenere che l'Italia spenda troppo. La spesa pubblica per la scuola è l'investimento più importante che una società fa nel proprio futuro. Sostenere che occorra ridurre ulteriormente una quota del PIL già molto bassa rasenta semplicemente l'irresponsabilità.

Dunque, gli attuali tagli in atto in Italia non sono frutto della crisi, e a chi scrive l'attuale politica scolastica italiana risulta semplicemente desolante, priva di una qualsiasi visione di un processo formativo adeguato ai bisogni presenti e futuri del Paese, tutta imperniata su tagli e proclami vuoti di "serietà" e "meritocrazia". L'attuale crisi dovrebbe spingere ogni Paese a cercare risposte più efficaci alla domanda di come investire nel proprio

futuro attraverso la formazione che prevede per i propri membri. Questo processo formativo deve permettere a ogni individuo di realizzare appieno le proprie potenzialità e dunque contribuire a pieno titolo allo sviluppo della società stessa. Si deve ideare e promuovere un processo che permetta la costruzione di percorsi unitari, differenziati e integrati e il raggiungimento di obiettivi flessibili. Allo stesso tempo il processo deve essere capace di rinnovarsi in continuazione per rispondere all'ineludibile cambiamento nella società stessa. La progressiva velocizzazione di questo cambiamento richiede un paradigma nuovo, sia per comprendere l'evoluzione di una società caratterizzata dalla complessità, la provvisorietà, l'indeterminatezza e l'imprevedibilità che per favorire un processo formativo coerente con queste caratteristiche.

Se la crisi avrà avuto una funzione utile, sarà perché ha reso davvero ineludibile affrontare questi nodi. I Paesi che avviano le politiche più lungimiranti vedono questo periodo come un passaggio dall'investire per stimolare l'economia a uscire dalla crisi all'investire per stimolare l'economia della conoscenza e dunque accelerare la ricerca di caratteristiche di efficacia e qualità nei sistemi formativi di cui la società ha bisogno. Sempre più chiaramente si percepisce una diretta correlazione fra il livello di partecipazione dei membri della società e il livello di spesa e di investimento nel processo formativo. Ovunque, vi è una constatazione dell'importanza di diffondere e po-

tenziare l'autonomia scolastica come via essenziale per il miglioramento della qualità del sistema formativo e delle sue singole agenzie organizzate in rete, di promuovere una cultura della ricerca educativa e della valutazione dell'efficacia delle offerte formative. Occorrono politiche volte alla costruzione di percorsi per l'apprendimento lungo l'intero arco della vita, ben definiti e accessibili a tutti, favorendo investimenti in asili nido e scuole dell'infanzia e in opportunità di formazione per gli adulti.

Tutti gli studi compiuti, fra cui i risultati delle rilevazioni OCSE-PISA, dimostrano come i Paesi che ottengono i risultati migliori prevedono una Scuola comprensiva (con ciclo unico o due cicli strettamente interdipendenti) fino a 16 anni, e una progressiva specializzazione in indirizzi solo dopo quella età. Dovrebbe essere chiaro a tutti che la mancanza di continuità nel percorso formativo sia fonte di dispersione a causa della frammentazione dell'offerta e che una selezione o una scelta precoce, basata su presunte attitudini o capacità, sia fonte di dispersione delle potenzialità inesplorate o troncate, oltre a fonte di grave ingiustizia nei confronti di molti individui. Purtroppo in Italia rimane molto da fare in tal senso.

Infine, occorre sottolineare come, al di là dell'importanza dell'investimento in infrastrutture e risorse tecnologiche e della creazione di un sistema caratterizzato da unitarietà e integrazione, emerge sempre come fattore più significativo in assoluto la professionalità dei do-

centi e la necessità di considerare la sua promozione come l'investimento prioritario. Se la formazione dei propri membri è l'investimento più importante che una società fa nel proprio futuro, deve essere evidente che la formazione delle figure professionali responsabili per quella formazione è da considerarsi fondamentale. Negli ultimi vent'anni, tutti i paesi OCSE hanno compiuto una profonda riforma delle istituzioni e delle modalità di formazione iniziale degli insegnanti, realizzando nuove strutture o consolidando quelle già esistenti. Nella maggior parte dei casi si sono anche create procedure di valutazione della qualità e dell'efficacia di questa formazione. In Italia una formazione iniziale universitaria per la scuola primaria e la scuola secondaria è stata introdotta assai tardivamente, talvolta apparentemente con poca convinzione da parte dell'amministrazione scolastica, affidata a un mondo universitario inizialmente poco preparato per un compito così importante. Gli ultimi sviluppi riguardo a una riforma di questa formazione non promettono nulla di buono.

Allo stesso tempo, in molti sistemi formativi vi è stato uno sviluppo verso

nuove modalità di formazione in servizio, basate sullo sviluppo professionale all'interno di una struttura di carriera, piuttosto che sulla frequenza di periodici corsi di aggiornamento, e sui bisogni formativi complessivi della scuola autonoma intesa come luogo di sperimentazione, ricerca e formazione. Anche l'Italia ha fatto dei passi in questa direzione, ma tuttora manca un modello di formazione articolata e sistematica che è la chiave strategica della politica scolastica in molti Paesi OCSE ed è vissuta dagli operatori scolastici come un processo di crescita culturale, di ridefinizione e rivalutazione della propria identità professionale. Il modello dovrà permettere a ognuno di creare un proprio progetto personale e professionale, in modo da coniugare la personalizzazione del profilo professionale dell'individuo con l'esercizio della propria professionalità all'interno di una cultura istituzionale caratterizzata da crediti cumulabili, flessibilità e mobilità di ruolo, differenziazione di figure professionali e articolazioni di carriera. Questo è l'investimento più importante che ogni Paese deve fare nel proprio sistema scolastico-formativo.

## Qualità e spesa per l'istruzione in Italia

*Conoscere per decidere*

### LA DIAGNOSI E LA CURA

La scuola italiana o, meglio, la politica scolastica italiana, sembra colpita da una forma di interventismo frenetico. Prevale il convincimento che i mali del nostro sistema di istruzione derivino essenzialmente da problemi di ordinamenti o dal modello di *governance* delle singole istituzioni scolastiche. Queste tesi sono corredate dal corollario riguardante la spesa eccessiva per l'istruzione. Sulla base di questi presupposti sono stati approvati decreti legge, leggi, decreti ministeriali, regolamenti, circolari e note interpretative, in una quantità impressionante. Dall'insediamento del nuovo governo (metà maggio 2008) alla fine di settembre 2009 (circa 500 giorni) sono stati emanati, a livello nazionale, 500 atti riguardanti la scuola: 6 decreti legge; 9 leggi di cui 6 di conversione dei decreti; 25 decreti ministeriali; 5 decreti del Presidente della Repubblica; 24 decreti dirigenziali; 6 ordinanze ministeriali; 6 direttive; 413 tra avvisi, circolari e note.

In definitiva, una disposizione al giorno, comprese ferie e feste coman-

date: un vero tributo all'autonomia e alla semplificazione. Per non parlare delle bozze di regolamenti e piani programmatici, che hanno turbato i sonni degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e degli amministratori locali e regionali, alle prese con tagli di organici, soppressione di plessi scolastici, maestri unici, o quasi, comunque prevalenti.

Perché tutto questo? Perché la scuola italiana va male e costa troppo. E perché il rimedio non è dato da un processo circolare di: obiettivi, risorse, responsabilità, verifiche, interventi correttivi, ma dalle classiche *grida manzoniane*.

Ci dovrebbe essere un nesso, un rapporto convincente, tra i mali individuati e i rimedi proposti. Dovrebbe essere un dovere dei decisori politici rendere espliciti questi rapporti.

### PREGI E LIMITI DELLA NOSTRA SCUOLA

Circa 40 anni fa (alla metà degli anni 60), il numero dei diplomati tra i giovani, nella fascia di età 20-29 anni, era pari al 22% della popolazione corrispondente. Negli stessi anni la per-

centuale media dei diplomati nella stessa fascia di età nei paesi OCSE era del 49%. In altre parole, prima che la riforma della scuola media potesse esplicitare i suoi effetti, i giovani italiani che conseguivano un diploma erano poco più di uno su cinque, mentre nei paesi OCSE tale traguardo era raggiunto da un giovane su due.

Trent'anni dopo, la percentuale dei diplomati in Italia, nella stessa fascia di popolazione, raggiungeva la percentuale del 57%, con un incremento del 35%, mentre l'incremento della media OCSE era del 25%.

Oggi, la percentuale dei giovani che raggiungono un diploma o una qualifica professionale di secondo livello, in Italia, è pari circa all'80% della popolazione interessata. La scuola dell'Italia repubblicana ha compiuto sicuramente un grande sforzo per allinearsi ai tassi di scolarizzazione dei paesi con cui era chiamata a confrontarsi e competere.

Purtroppo questo sviluppo quantitativo, pressoché spontaneo, non sostenuto da una riorganizzazione dei percorsi di studio della scuola secondaria superiore (la parola riforma mi sembra ormai abusata e malata), non ha comportato una corrispondente crescita dei livelli di apprendimento. In altre parole,

una percentuale significativa di diplomati non acquisisce le competenze corrispondenti al titolo di studio conseguito. Ma nulla si è fatto per dotare il sistema nazionale di istruzione di strutture in grado di valutare, in modo continuo e capillare, le competenze effettivamente acquisite e di intervenire nelle situazioni in cui gli scarti tra obiettivi e risultati dovessero risultare inaccettabili.

In questa situazione le indagini internazionali sui livelli di apprendimento hanno avuto il merito di richiamare l'attenzione degli addetti ai lavori, prima, e dei decisori politici, poi.

Questo risveglio tardivo di attenzione non ha, però, determinato una volontà ed una capacità di approfondire le analisi per individuare interventi adeguati. Dai sintomi (livelli di apprendimento insoddisfacenti, elevato costo medio per alunno) si è passati alla cura, sulla base di improbabili analogie con i modelli di altri paesi, un po' come avviene con la medicina fai da te. In assenza di una diagnosi seria, c'è solo da sperare che il malato riesca a sopravvivere.

Per economia di spazio mi limito a richiamare e ragionare sugli elementi più noti di queste indagini. Premetto che i dati esaminati (OCSE PISA 2006) richiederebbero una adeguata riflessione sulle ragioni di un tracollo tra i risul-

*Tabella 1* - Percentuale dei diplomati tra la popolazione italiana (dati OCSE relativi all'anno 2001)

età tra i 55 e i 64 anni: 22%	media OCSE 49% (+ 27%)
età tra i 25 e i 34 anni: 57%	media OCSE 74% (+ 17%)

tati della scuola elementare (le indagini IEA PIRLS sulle competenze in lettura dei nostri ragazzi di nove anni e quelle TIMMS sulle competenze matematiche e scientifiche in quarta elementare ci collocano ai primi posti nelle comparazioni internazionali) e quelli dei quindicenni. Così come ritengo degne di attenzione le analisi sulle caratteristiche dei test somministrati e sui possibili effetti distorcenti sulla valutazione. Ma questi elementi, pur importanti, sono relativamente poco influenti per il prosieguo di questa nota.

I dati relativi alle competenze scientifiche dei quindicenni che frequentano il nostro sistema di istruzione e formazione professionale dicono alcune cose molto chiare.

I risultati sono inferiori alla media dei dati dei 57 paesi partecipanti dell'indagine, il punteggio medio degli studenti italiani nella scala complessiva di scienze è pari a 475 (media OCSE = 500), con forti differenze tra le tipologie di istituto e le macro aree geografiche:

- gli studenti di liceo conseguono risultati migliori, seguiti dagli studenti degli istituti tecnici e da quelli degli istituti professionali;
- il punteggio medio conseguito dagli studenti varia dal Nord al Sud del paese.

## LA MATRICE DI UN SISTEMA BLOCCATO

Se si organizzano i dati secondo una matrice in cui nelle colonne sono rappresentate le diverse tipologie di istitu-

ti e nelle righe i territori, risaltano immediatamente le distorsioni del nostro sistema di istruzione (vedi Tabella 2).

Esiste un vero e proprio circolo vizioso rappresentato, da un lato, dalla permanente gerarchia gentiliana dei saperi rispecchiata dagli ordinamenti della nostra scuola superiore (istruzione liceale, tecnica e professionale) e, dall'altro, dal contesto territoriale (e quindi sociale, economico e culturale) in cui è inserita la scuola.

I licei del Nord-Est (567) conseguono risultati superiori a quelli della Finlandia (punteggio più alto, pari a 563). Nel Sud e isole, gli istituti professionali (373), si collocano tra il penultimo paese, la Tunisia (386) e l'ultimo, il Qatar (349) e la formazione professionale ottiene risultati ancora inferiori (342).

Se non ci si limita a leggere le tabelle più comprensibili e si analizzano anche altri dati del rapporto si scopre che:

- in Italia, il 52,1% della varianza totale (indice delle differenze tra i valori) è spiegato dalle differenze esistenti tra le diverse scuole frequentate dagli studenti, mentre la media OCSE della varianza è pari al 33,1%;
- esiste una forte correlazione tra i risultati conseguiti dagli studenti e:
  - i livelli di sviluppo economico del territorio;
  - la spesa per l'istruzione sostenuta dalle Regioni e dagli Enti locali;
  - i tassi di scolarizzazione della popolazione adulta;
  - le caratteristiche socio-culturali familiari.

Tabella 2 - Media dei risultati dell'Italia in OCSE PISA<sup>1</sup> 2006 sulla scala complessiva della literacy scientifica

Tipologia di scuola Macro aree <sup>2</sup>	Licei	Istituti tecnici	Istituti professionali	Formazione professionale	Scuola media	Totale
Nord-Est	567	527	454	441	415	520
Nord-Ovest	554	501	444	377	353	501
Centro	530	482	422	-	345	486
Sud	485	442	387	-	343	448
Sud e Isole	476	426	373	342	315	432
<b>Totale Italia</b>	<b>518</b>	<b>475</b>	<b>414</b>	<b>405</b>	<b>340</b>	<b>475</b>

Fonte: base dati OCSE PISA 2006/ INVALSI

<sup>1</sup> Il *Programme for International Student Assessment* (PISA) è un'indagine internazionale promossa dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) per accertare le competenze dei quindicenni scolarizzati nelle aree della lettura, della matematica e delle scienze. Ogni ciclo dell'indagine approfondisce in particolare un'area: nel primo ciclo (PISA 2000) è stata la lettura, nel secondo (PISA 2003) è stata la matematica. In PISA 2006 l'area principale di indagine è costituita dalle scienze.

<sup>2</sup> Le *macroaree geografiche* utilizzate per la stratificazione del campione sono:

- **Nord Ovest:** Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria;
- **Nord Est:** Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna;
- **Centro:** Toscana, Umbria, Marche, Lazio;
- **Sud:** Abruzzo, Molise, Campania, Puglia;
- **Sud Isole:** Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Se si spinge un po' più avanti la riflessione ci si deve chiedere quali dovrebbero essere le scelte di politica scolastica necessarie ad aggredire questo circolo vizioso e ridurre questi squilibri.

L'Italia riassume in sé tutta la gamma dei risultati ottenuti nei 57 paesi partecipanti all'indagine. Riflettere sulle ragioni di questa gamma di risultati potrebbe aiutare ad individuare so-

luzioni idonee a migliorare i risultati complessivi del nostro sistema.

A livello nazionale i due nodi da affrontare sono sicuramente quelli su cui è costruita la matrice: aggredire la gerarchia degli indirizzi, dando pari dignità ai diversi percorsi di istruzione secondaria di secondo grado; costruire un assetto di governo complessivo del sistema in grado di intervenire sugli squilibri territoriali, a livello naziona-

le, regionale e territoriale. Questo tipo di problematiche non figura nell'orizzonte degli interventi normativi predisposti e annunciati. Ma non si tratta solo di una lacuna nazionale.

Anche livello locale, se si sostituiscono le macro aree geografiche della tabella 2 con una graduazione dei territori in relazione alle condizioni socio culturali delle famiglie (alte, medio-alte, medie, medio-basse, basse), permanendo la stessa classificazione per le tipologie di scuola secondaria superiore e gli stessi meccanismi perversi di orientamento, si riproducono matrici con scale di valori analoghi a quelli della Tabella 2.

Gli studenti che provengono da contesti territoriali e familiari che danno poco valore all'investimento in istruzione, e che hanno una scarsa attitudine a percorsi di apprendimento di tipo teorico-deduttivo, scelgono gli indirizzi e le scuole in cui, statisticamente, si ottengono risultati peggiori; i dirigenti scolastici e gli insegnanti, se possono, si trasferiscono da queste scuole in altre, caratterizzate da un'utenza considerata migliore e con risultati più gratificanti.

Mentre nella formazione delle classi si cerca di avere una composizione equidifferenziata, nella scelta delle scuole avviene esattamente il contrario. Il connotato classista della nostra scuola e la perdita della sua funzione di promozione sociale è, in misura rilevante, dovuta a questo meccanismo perverso.

Queste considerazioni non possono certo portare a conclusioni determi-

stiche e deresponsabilizzanti del tipo: allora la scuola non può nulla. Al contrario, si tratta di utilizzare tutti gli strumenti di governo di un sistema complesso, evitando banali semplificazioni (è tutta colpa delle scuole o degli insegnanti), o ragionamenti circoscritti ai problemi di gestione interna alle scuole. Occorre riflettere sul rapporto scuola e territorio; ripensare la programmazione dell'offerta formativa, come uno strumento rilevante per le politiche scolastiche sul territorio; ripensare alle politiche nazionali non solo in termini di ordinamenti e risorse, ma in funzione di correzione degli squilibri.

A proposito della elevata diversità interna delle competenze degli studenti del sistema scolastico italiano, il "Quaderno bianco sulla scuola" afferma: "Il contesto personale – ossia le condizioni economico sociali delle famiglie – spiega comunque solo in parte il divario fra Nord, Centro e Sud. Sono i fattori di contesto territoriale, legati cioè, a parità degli altri fattori, alla collocazione di una scuola in una data area del paese, a influenzare fortemente l'efficacia educativa. Nella stessa pubblicazione viene riportato uno studio (Bratti e altri, 2007), sui dati OCSE PISA 2003 relativi alle competenze in matematica, dal quale emerge che se si potesse pienamente interpretare il divario sulle competenze in matematica come effetto di due fattori (la dotazione delle risorse e la capacità di impiego delle stesse), si avrebbe che il divario tra Nord e Sud è associato per oltre il 60% al divario di risorse del

contesto territoriale e per il 25% alla minore efficienza nell'uso delle risorse; il rimanente 15% deriverebbe dalla dotazione di risorse individuali (5%) e di scuola (10%). Questa chiave interpretativa rimanda al problema delle risorse per l'istruzione e alla loro distribuzione territoriale.

## LA SPESA PER L'ISTRUZIONE

Per stabilire se si spende troppo o poco per la scuola, è necessario individuare dei termini di paragone. Di solito vengono assunti dei parametri temporali o spaziali: si spende più o meno rispetto agli anni passati o ai paesi che partecipano allo stesso sistema di rilevazione. I dati che seguono possono contribuire a questa valutazione.

La spesa complessiva per l'istruzione è determinata da tre grandi aggregati (dati MPI 2007):

- Stato
  - circa 42,5 miliardi;
  - 79,8% della spesa totale;
  - 82% della spesa pubblica;
- Regioni e Enti locali
  - circa 9,5 miliardi;
  - 17,5% della spesa totale;
  - 18% della spesa pubblica;
- privato
  - circa 1,5 miliardi;
  - 2,8% della spesa totale.

Per comparare la spesa tra i diversi paesi i valori vengono rapportati al prodotto interno lordo (PIL) di ciascun paese. Dal rapporto OCSE 2006 (dati 2003) si ricavano le seguenti percentuali:

- Spesa pubblica per l'istruzione
  - in Italia: 3,5%;
  - media OCSE 3,5%;
- Spesa privata
  - in Italia: 0,1%;
  - media OCSE 0,4%;
- Spesa complessiva
  - in Italia: 3,6%;
  - media OCSE 3,9%.

## LA SPESA DELLO STATO

L'andamento nel tempo della spesa del Ministero per l'istruzione che, di fatto, rappresenta l'apporto dello Stato e quindi l'80% della spesa complessiva, è riassunto nella tabella 3.

La tabella 4 consente di valutare se la riduzione della spesa rispetto al PIL sia dovuta alla riduzione del numero di alunni. Nel decennio esaminato, a fronte di un incremento della popolazione scolastica del 2%, il numero degli insegnanti, componente prevalente della spesa per l'istruzione, si è ridotto del 2,38%.

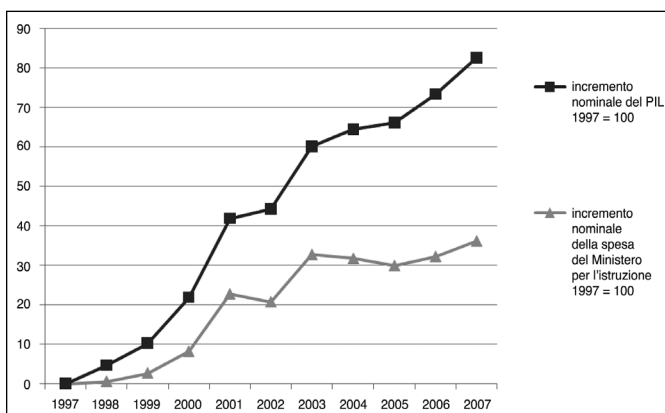
Dai dati esposti si possono ricavare alcune prime conclusioni:

- la spesa pubblica in Italia è allineata con quella degli altri paesi, mentre la spesa complessiva è leggermente più bassa a causa del basso apporto del privato;
- la spesa dello Stato (Ministero PI o MIUR) è sotto controllo ed è in contrazione, pur a fronte di un incremento del numero degli alunni.

Rimane, comunque, il fatto che il numero degli alunni, nel nostro paese,

Tabella 3 - Spesa per la pubblica istruzione (dati ISTAT, OCSE, MPI, MIUR, Bilancio dello Stato)

Anno	Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (valori correnti) (milioni di euro dal 1999; milioni di euro lire per gli anni precedenti)	Spesa per l'istruzione del MPI o del MIUR ai prezzi di mercato (valori correnti) (milioni di euro dal 1999; milioni di euro lire per gli anni precedenti)	Spesa per l'istruzione sul PIL (Da dati MPI-MIUR, Bilancio dello Stato)	Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL	Evoluzione nominale del PIL 1997=100	Evoluzione nominale della spesa del Ministero per l'istruzione 1997=100
1997	1.048.766	31.153	3	3,6	100	100
1998	1.091.361	31.337	3	3,5	104,1	100,6
1999	1.127.091	32.002	2,9	3,4	107,5	102,7
2000	1.191.057	33.715	2,9	3,3	113,6	108,2
2001	1.248.648	38.223	3,1	3,7	119,1	122,7
2002	1.295.226	37.616	2,9	3,4	123,5	120,7
2003	1.335.354	41.334	3,1	3,5	127,3	132,7
2004	1.391.530	41.033	2,9	3,4	132,7	131,7
2005	1.428.375	40.480	2,8	3,3*	136,2	129,9
2006	1.479.981	41.198	2,8	3,3*	141,1	132,2
2007	1.535.540	42.396	2,8	3,3*	146,4	136,1



(\*) I dati relativi all'incidenza sul PIL della spesa pubblica complessiva per l'istruzione relativa agli ultimi anni non sono disponibili. Dalla serie storica dei dati relativi alla spesa pubblica e alla spesa dello Stato, si può stimare che la spesa pubblica, negli anni 2005, 2006, 2007, sia pari al 3,3% del PIL.

Tabella 4 - Variazioni alunni e docenti tra l'anno scolastico 1997/1998 e l'anno scolastico 2007/2008

Anno scolastico	Alunni	Docenti
1997/1998	7.599.110	741.004
2007/2008	7.751.356	723.353
differenza in valore assoluto	+ 152.246	- 17.651
differenza percentuale	+ 2,00%	- 2,38%

rapportato a quello dei paesi OCSE, è relativamente basso. Conseguentemente, la spesa per alunno risulta più alta della media OCSE (5.172 Italia su; 4.623 media OCSE, anche se in effetti, considerando gli apporti del privato, quella media OCSE equivale a circa 5.000 euro).

Ma come è corretto e doveroso tener conto del numero degli alunni, è altrettanto necessario considerare anche le specificità dei diversi sistemi.

L'Italia ha fatto la scelta dell'inserimento degli alunni disabili nelle classi normali: una scelta di civiltà che nessuno dichiara di voler mettere in discussione. Gli insegnanti di sostegno alle classi dove sono inseriti gli alunni disabili rappresentano il 12,5% dell'organico dei docenti (circa 90.000); le classi con alunni disabili dovrebbero avere un numero di alunni inferiore a quelle delle altre classi, con un incremento di classi e di insegnanti pari a circa il 5,5%. Ne deriva che circa il 18% della spesa per insegnanti è dovuto alla scelta di inserimento nelle classi normali degli alunni disabili. Nei paesi dove l'istruzione degli alunni disabili viene affidata a scuole speciali, non afferenti al

sistema di istruzione, la spesa relativa non viene presa in considerazione nelle comparazioni internazionali.

Considerazioni analoghe si potrebbero fare per attività che in Italia vengono affidate esclusivamente alla scuola (attività sportive, progetti scuola-lavoro, assistenza allo studio ecc.) e che in altri paesi vengono svolte da personale a carico di amministrazioni diverse da quelle prese in esame per valutare la spesa per l'istruzione. Una corretta comparazione sui livelli di spesa e sui costi unitari implica il confronto di attività e costi omogenei.

#### **LA SPESA LOCALE PER L'ISTRUZIONE NELLE DIVERSE REGIONI**

Gli apporti dei diversi soggetti che concorrono alla spesa complessiva per l'istruzione (Stato, Regioni, Enti locali, privato), rapportati al numero degli alunni, non sono omogenei nelle diverse realtà territoriali (tabella 5).

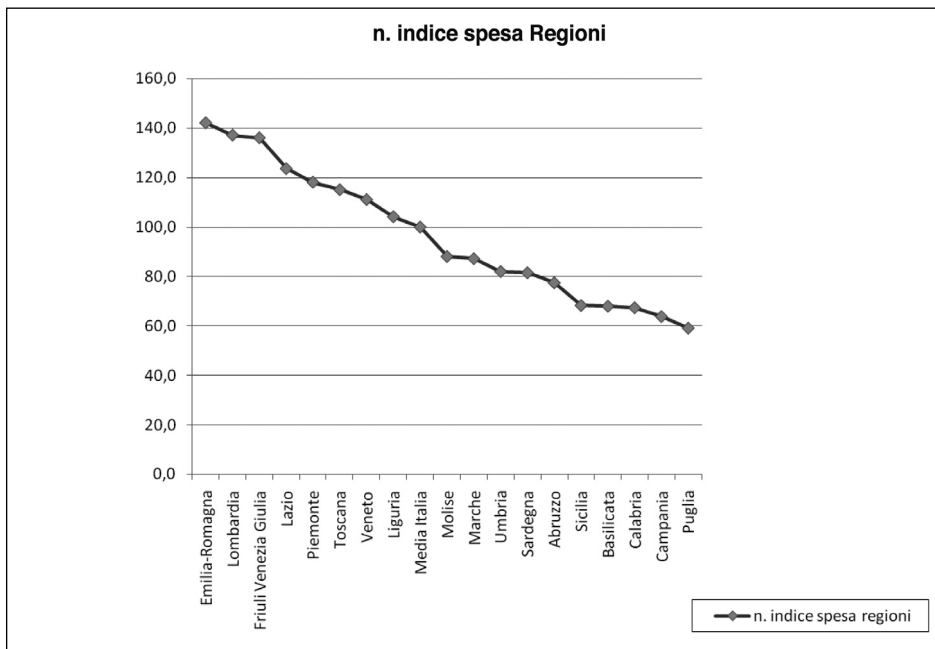
La spesa statale per alunno, nelle 18 regioni con oneri per l'istruzione direttamente a carico dello Stato (tutte, tranne Trentino Alto Adige e Valle d'Ao-

sta), oscilla da un minimo di 4.853 euro per la Puglia ad un massimo di 6.018 euro per la Calabria. Fatta 100 la media

nazionale della spesa statale, i valori oscillano tra il 94% in Puglia e il 116% in Calabria. Tali oscillazioni non pre-

*Tabella 5 - Spesa pubblica per studente – tutti i gradi di scuola statale (dati MPI, impegni in euro – anno 2005)*

<b>Regioni</b>	<b>Spesa Regione</b>	<b>N. indice spesa Regioni</b>	<b>Spesa Stato</b>	<b>Spesa totale</b>	<b>N. indice spesa totale</b>
Emilia-Romagna	1.367	142,1	4.984	6.351	103,6
Lombardia	1.319	137,1	5.021	6.340	103,4
Friuli Venezia Giulia	1.309	136,1	5.613	6.922	112,9
Lazio	1.189	123,6	5.145	6.334	103,3
Piemonte	1.136	118,1	5.311	6.447	105,1
Toscana	1.107	115,1	5.133	6.240	101,7
Veneto	1.069	111,1	5.056	6.125	99,9
Liguria	1.002	104,2	5.378	6.380	104,0
<b>Media Italia</b>	<b>962</b>	<b>100,0</b>	<b>5.171</b>	<b>6.133</b>	<b>100,0</b>
Molise	847	88,0	4.969	5.816	94,8
Marche	839	87,2	5.085	5.924	96,6
Umbria	789	82,0	5.358	6.147	100,2
Sardegna	784	81,5	5.760	6.544	106,7
Abruzzo	745	77,4	5.189	5.934	96,8
Sicilia	657	68,3	5.126	5.783	94,3
Basilicata	654	68,0	5.867	6.521	106,3
Calabria	648	67,4	6.018	6.666	108,7
Campania	614	63,8	5.113	5.727	93,4
Puglia	569	59,1	4.853	5.422	85,6
Trentino Alto Adige				8.854	144,4
Valle d'Aosta				7.137	116,4



sentano correlazioni con le tradizionali articolazioni Nord-Sud. Valori più alti della spesa sembrano correlati alla presenza di piccoli centri e piccole scuole, alla presenza di minoranze linguistiche, alla serie storica della spesa, senza escludere la concentrazione di personale con elevata anzianità di servizio e quindi con retribuzioni più alte.

Per quanto riguarda il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, per la loro speciale condizione statutaria, non è possibile distinguere tra spesa statale e spesa regionale. Per il Trentino Alto Adige si evidenzia comunque una spesa totale per alunno di 8.854 euro, a fronte di una media italiana di 6.133 euro.

Complessivamente più rilevanti risultano le differenze tra la spesa per

alunno sostenuta dalle Regioni e dagli Enti locali. Qui le oscillazioni vanno dai 569 euro della Puglia (59% rispetto alla media nazionale) ai 1.367 euro dell'Emilia-Romagna (142% rispetto alla media nazionale). Raggruppando la spesa per macro aree emerge una significativa correlazione tra la spesa locale e i risultati rilevati dall'indagine OCSE PISA.

## I PROBLEMI DA AFFRONTARE

Si conferma così quanto già rilevato a proposito dei fattori che influenzano i risultati dei percorsi scolastici. La cura e l'attenzione con cui vengono esercitate le competenze regionali e territoriali in materia di istruzione ri-

flettono sicuramente il valore che le comunità locali e le famiglie attribuiscono all'educazione e alla formazione dei giovani. Questo valore inoltre rappresenta un fattore motivazionale decisivo per l'apprendimento.

Per altro verso, i dati negativi confermano quanto sostenuto da Robert Putnam nel 1983 in occasione della presentazione del rapporto (*Una nazione a rischio*) sullo stato della scuola negli Stati Uniti: "A minare le fondamenta degli Stati Uniti, compreso il sistema di istruzione, era stata la progressiva estinzione del capitale sociale". Cioè di quel capitale che non sta né nei conti bancari, né nelle teste delle persone, ma nelle relazioni, nel senso civico diffuso.

Concetto che rimanda ad una considerazione di *Howard Gardner*: "L'educazione si realizza per lo più in forma implicita. ...gli uomini sono animali che imparano principalmente osservando gli altri – cioè registrando che cosa i loro simili apprezzano, che cosa disprezzano, come si comportano nella propria vita quotidiana e, specialmente, quali mosse fanno quando sanno di non essere osservati. Questa è la ragione per cui non mi stanco di invocare scuole – o più propriamente, *comunità scolastiche* – che incarnino certi valori, e insegnanti che impersonino certe virtù. Lo stesso vale per i media, per le famiglie e per altre influenti istituzioni educative."

Le correlazioni evidenziate e le autorevoli citazioni rimandano al ruolo significativo, anche se non esaustivo, che le variabili esogene giocano rispet-

to ai risultati delle singole scuole e del sistema di istruzione complessivamente. Confermano che, se si vogliono effettivamente affrontare i problemi della scuola, i rimedi non possono essere né semplicistici né indifferenziati sul territorio nazionale.

Nelle zone più svantaggiate, la scuola rappresenta l'istituzione su cui puntare per risvegliare il senso civico, per costruire la cultura e le competenze in grado di rilanciare lo sviluppo democratico ed economico del territorio.

L'investimento in istruzione, nell'educazione delle nuove generazioni, costituisce la leva strategica su cui agire per colmare questo divario e migliorare l'insieme degli indicatori di progresso di tutto il paese.

C'è da chiedersi cosa è stato fatto in questa direzione. Dopo 500 atti normativi è necessario andare oltre la scoperta e la denuncia degli effetti delle eredità dell'Ottocento e del Novecento.

Anche le indicazioni OCSE vanno esaminate con la dovuta attenzione. Emerge uno stridente contrasto tra queste indicazioni e i comportamenti del governo. In particolare risalta il richiamo reiterato all'esigenza di un dibattito diffuso e ad un coinvolgimento di tutti gli "attori del sistema scuola nel processo di riforma"; l'invito a reinvestire i risparmi ottenuti in politiche volte a migliorare i risultati; l'avvertenza di trasferire risorse supplementari alle scuole efficienti per compensare condizioni d'apprendimento critiche ed effetti contestuali avversi sulle prestazioni.

Che ne sarà di queste indicazioni?

## Licei italiani: è davvero riforma?

La recente riforma degli ordinamenti della scuola secondaria promossa dal ministero dell'Istruzione può essere analizzata seguendo due chiavi di lettura, che vengono riaffermate come principi generali in apertura di ciascun progetto di riordino: "...volti ad una maggior razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, tali da conferire *efficacia* ed *efficienza* al sistema scolastico".<sup>1</sup>

Che il sistema scolastico secondario, sia del primo che del secondo ciclo, abbiano bisogno di una opera di razionalizzazione, è opinione largamente condivisa, essendo a tutt'oggi mancato un riordino della stratificazione di sperimentazioni cumulatesi nel tempo per l'incapacità dei legislatori precedenti di arrivare ad una riforma condivisa degli assetti. Il numero degli indirizzi esistenti nella scuola secondaria del secondo ciclo è nettamente sovradimensionato, e rappresenta una delle cause del più basso numero di studenti per docente che caratterizza la scuola secondaria italiana in rapporto alla media dei paesi OECD: 11 studen-

ti per docente contro una media di 12.6 degli altri paesi (OECD 2008, *Education at a glance*, indicatore D2).

Nel linguaggio aziendalistico "Razionalizzare l'utilizzo delle risorse umane" suole indicare lo spostamento di persone da mansioni o comparti dove sono meno produttivi a collocazioni dove sono più produttivi. In questo modo si può ottenere maggior produzione a parità di risorse impiegate, oppure alternativamente si può ottenere la stessa produzione con un minor utilizzo di risorse. In entrambi i casi si ottiene un abbassamento del costo di produzione per unità di prodotto, che

---

<sup>1</sup> Comma 1 dell'art.1 dello schema di regolamento "revisione dell'assetto ordinamentale e didattico dei licei" – versione del 1/6/2009. Testo identico compare come comma 1 dell'art.1 dello schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti tecnici – versione del 13/5/2009 e dello schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali – versione del 13/5/2009.

rimane uno degli indicatori principali di efficienza. Che questo sia probabilmente l'imperativo principale che guida il Ministero dell'Istruzione lo possiamo desumere tra gli altri dal rinvio di questa bozza di riordino al DL 25/6/2008 n. 112, convertito in legge 6/8/2008 n. 133, meglio noto come "Decreto Tremonti".

Ed infatti gli interventi principali di questo riordino sono sostanzialmente due: *ridefinizione di un numero massimo di indirizzi* per tipologia di scuola (6 per i licei – di cui quello artistico articolato in 3 sottindirizzi – contro gli attuali 10, 11 per gli istituti tecnici contro i 43 attuali, 6 per gli istituti professionali contro i 31 attuali) e *riduzione dell'orario di insegnamento* (nei licei scendono a 27 ore settimanali nel primo biennio, per un totale annuo di 891 ore annue, che diventano 31 ore nel successivo triennio, pari a 1023 ore annue; per istituti tecnici e istituti professionali diventano 32 ore settimanali, pari a 1056 ore annue – la corrispondente media OECD a 15 anni nei programmi curriculari oscilla tra 971 nei programmi più esigenti e 890 per quelli meno esigenti – OECD 2008, *Education at a glance*, indicatore D1).

Entrambi questi interventi vanno sicuramente nella linea dei risparmi di bilancio della pubblica amministrazione. Ma queste riduzioni di organico potranno migliorare anche l'efficacia della spesa, l'altro obiettivo che almeno a parole sembra interessare il Ministero dell'Istruzione? Questo dipende da quali effetti si potranno produrre sugli apprendimenti degli studenti.

Sappiamo infatti che l'Italia soffre di due mali relativamente antichi in riferimento agli apprendimenti. Le analisi internazionali ci segnalano che nei confronti internazionali sulla scuola secondaria il *livello medio degli apprendimenti è basso* (sia nelle indagini TIMSS che PISA), mentre *la varianza territoriale è molto alta* (in particolare tra regioni settentrionali e regioni meridionali). Le stesse indagini internazionali sono però spesso avare di indicazioni chiare sulle ricette che spieghino il successo dei paesi in cima alle graduatorie internazionali. Sappiamo che uno degli elementi cruciali è la comparabilità orizzontale degli esiti degli apprendimenti, o attraverso un esame finale gestito centralmente o attraverso lo svolgimento di test periodici. Sappiamo che un secondo elemento è legato al grado di competizione esistente tra le scuole. Più incerti sono invece i risultati relativi alla presenza/assenza del settore privato nell'istruzione. Sappiamo infine che i sistemi scolastici che funzionano meglio sono quelli capaci di attrarre nella professione docente gli studenti migliori che escono per ogni coorte di età. Alla attrattività della professione contribuiscono diversi elementi: la retribuzione in primis, ma anche il tempo di attesa per l'ingresso, le modalità di selezione, la formazione all'ingresso, l'aggiornamento periodico, il carico di lavoro, la verifica periodica e, non meno importante, il prestigio sociale goduto dalla professione. Sappiamo infine che le correlazioni esistenti tra apprendimenti, numerosità degli insegnanti e di-

mensione media delle classi sono ambigue, dipendendo da una molteplicità di fattori (quali organizzazioni curricolari, orari di insegnamento, strutture di supporto).

Di tutti questi temi non si trova traccia nei progetti di riordino varati dal Consiglio dei Ministri. Viene quindi da domandarsi quali siano le strategie del Ministero in merito, e perché abbia scelto proprio in questo momento di varare una riforma che, sulla base delle conoscenze esistenti, ha al meglio la possibilità di non fare danni al livello degli apprendimenti. Stupisce per altro l'assoluta mancanza di dibattito pubblico che normalmente ha sempre accompagnato questi interventi, che a torto o a ragione, sono sempre stati considerati nel nostro paese qualcosa di simile ad un bene pubblico.<sup>2</sup>

A voler peccare di dietrologia, sorgerà il sospetto che il Ministero dell'Istruzione con questi interventi avesse due obiettivi: da un lato adempiere al compito assegnato dal Ministero dell'Economia di riduzione degli organici (intervento che ovviamente non era realizzabile ad ordinamenti esistenti); dall'altro ribadire la continuità con la tradizione gentiliana di una scuola secondaria che ha nella sua *mission* la riproduzione della stratificazione sociale. È illuminante a questo riguardo la lettura dell'art.2 di ciascun progetto di revisione, relativo all'identità del tipo di scuola. Gli studenti dei licei devono acquisire le capacità critiche necessarie al poter svolgere in autonomia compiti di responsabilità.<sup>3</sup> Gli studenti degli istituti tecnici devono focalizzare

le proprie competenze ai fini di una rapida applicabilità nel mondo del lavoro.<sup>4</sup> Infine gli studenti degli istituti professionali devono limitarsi alla dimensione operativa delle proprie cono-

---

2 Si veda al riguardo la ricostruzione di alcuni momenti topici nel saggio di Adolfo Scotto di Luzio, *La scuola degli italiani*, Mulino 2008.

3 "I percorsi liceali forniscono allo studente gli strumenti culturali e metodologici per una *comprensione approfondita della realtà*, affinché egli si ponga, con atteggiamento *razionale, creativo, progettuale e critico*, di fronte alle situazioni, ai fenomeni e ai problemi, ed acquisisca conoscenze, abilità e competenze sia adeguate al proseguimento degli studi di ordine superiore, all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, sia coerenti con le capacità e le scelte personali" (art.2 comma 2 dello schema di regolamento recante "Revisione dell'assetto ordinamentale e didattico dei licei" – versione del 1/6/2009 – sottolineature mie).

4 "L'identità degli istituti tecnici si caratterizza per una solida base culturale di carattere scientifico e tecnologico (...) costruita attraverso lo studio, l'approfondimento e l'applicazione di linguaggi e metodologie di carattere generale e specifico ed è espressa da *un limitato numero di ampi indirizzi*, correlati a settori fondamentali per lo sviluppo economico e produttivo del Paese, con l'obiettivo di far acquisire agli studenti, in relazione all'esercizio di professioni tecniche, i saperi e le *competenze necessari per un rapido inserimento nel mondo del lavoro*, per l'accesso all'università e all'istruzione e formazione tecnica superiore." (art. 2 comma 1 dello schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti tecnici – versione del 13/5/2009 – sottolineature mie).

5 "L'identità degli istituti professionali si caratterizza per una solida base di istruzione generale e tecnico-professionale, che consente agli studenti di sviluppare, in *una dimensione operativa*, i saperi e le competenze necessari per rispondere alle esigenze formative del settore

scenze.<sup>5</sup> Coerentemente con questo assetto, la valutazione ed il monitoraggio degli apprendimenti verrà seguito dall'Invalsi per i primi e dall'Isfol per i secondi e i terzi.

In un contesto in cui la società italiana ha espresso una domanda crescente di istruzione post-secondaria, il riaffermare in modo netto la differenziazione degli indirizzi ha il netto sapore di una operazione di richiusura delle generali aspirazioni di ascesa sociale, in ciò del tutto coerentemente con la riduzione dei finanziamenti all'università, sempre in ossequio agli orientamenti espressi dal Ministero dell'Economia.

D'altronde il Ministro dell'Economia lo aveva apertamente dichiarato in una intervista alla "Padania" il 13/8/2008, successivamente ripresa in

un suo articolo sul Corriere della sera una settimana dopo: la malattia della scuola italiana è da rintracciare nella pretesa egualitarista introdotta con il 1968 (simbolicamente rappresentato dalla canzone *Contessa* di Paola Pietrangeli). Piuttosto che procedere nella direzione di una maggior uguaglianza delle opportunità di accesso, anche in presenza di una possibile restrizione degli accessi, i Ministri attuali della Repubblica preferiscono restringere gli accessi tout court.

---

produttivo di riferimento, considerato nella sua dimensione sistemica." (art. 2 comma 1 dello schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali – versione del 13/5/2009 – sottolineature mie).

## I regolamenti della “nuova” secondaria superiore

Che siano tre i regolamenti di “rioridino”, per licei, istituti tecnici e professionali, vuol dire confermare della secondaria superiore l’attuale assetto, stratificatosi nel corso del ’900. Anzi, viene fissata, per la prima volta, la *identità* di ciascuno. Bella svolta se pensiamo che negli ultimi anni i ministri riformatori hanno puntato a superare quell’assetto. Così torniamo decisi agli anni ’90. Ci saranno gli istituti tecnici e istituti professionali, ben distinti, e non, come era possibile, istituti tecnici e professionali.

I precedenti ministri riformatori hanno varato leggi di sistema di pochi articoli che hanno richiesto i soliti tempi parlamentari lunghi. I tre regolamenti sono frutto di un solo articolo, il 64, di un decreto legge di 85 articoli che aveva lo scopo, tra l’altro, di stabilizzare la finanza pubblica, e che fu approvato in un lampo.

Inoltre i precedenti ministri riformatori hanno cercato di fare riforme a costo zero. La ministra Gelmini attua una riforma per ridurre la spesa, cioè

l’organico di docenti ed ATA in 3 anni fino al 2011/12, attraverso la revisione di “ordinamenti, organizzazione, didattica del sistema scolastico” con regolamenti, da adottare entro 12 mesi, senza neanche il parere delle commissioni parlamentari.

Nonostante questa snella procedura, trascorsi 12 mesi, i regolamenti sul 2° ciclo non sono ancora pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

Esamineremo quindi documenti ufficiali.

### IDENTITÀ

Viene definita la identità degli istituti, non dei percorsi.

Il liceo fornisce allo studente strumenti, coerenti con le capacità e le scelte personali, perché “si ponga, con atteggiamento razionale, creativo, progettuale e critico, di fronte alle situazioni”; in vista del proseguimento degli studi, dell’inserimento nella vita sociale e nel lavoro.

Il tecnico fornisce una “solida base

culturale di carattere scientifico e tecnologico” per l’esercizio di professioni tecniche, per un rapido inserimento nel lavoro, per l’accesso all’università e all’istruzione e formazione tecnica superiore.

Il professionale fornisce una “solida base di istruzione generale e tecnico-professionale” in una dimensione operativa, per rispondere alle esigenze formative del settore produttivo.

La nuova scuola secondaria si *specializza*, rassegnata, o realista, o cinica, a seconda dei punti di vista, per canalizzare a diversi destini gli studenti. L’identità di ogni istituto sarà di fatto l’origine sociale degli studenti.

## PERCORSI

Il *percorso*, cioè il piano di studi, è quinquennale. Scompaiono il ginnasio, l’anno integrativo del liceo artistico, il primo triennio degli istituti professionali e d’arte e quindi i titoli di qualifica e di licenza d’arte.

Ogni percorso è articolato in due bienni e un 5° anno, come nella riforma Moratti che però prevedeva la valutazione biennale e un 5° anno di orientamento alle scelte successive dello studente. Ma la valutazione rimane annuale e gli insegnamenti del 5° anno sono quelli del 2° biennio. Il senso dell’articolazione morattiana si è perso. Negli istituti tecnici secondo biennio e 5° anno costituiscono addirittura un *triennio*, parola bandita nei licei e istituti professionali.

## INDIRIZZI

1) Formalmente 6 i licei: artistico, classico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico, scienze umane. In realtà tutti, tranne classico e linguistico, si differenziano in *indirizzi, opzioni, sezioni*:

- lo scientifico ha l’opzione scientifico-tecnologica;
- le scienze umane ha l’opzione economico-sociale;
- il musicale si differenzia dal coreutico sin dal 1° anno;
- l’artistico ha tre indirizzi dal 3° anno; ma probabilmente saranno di più perché la sezione Design si articolerà in “distinti settori della produzione artistica” (legno, ceramica, metalli ecc.) per tener conto delle attuali diverse sezioni degli istituti d’arte.

Vi saranno almeno 11 percorsi liceali. Raccoglieranno quasi metà degli studenti, ma anche più, visto che 7 licei non hanno latino.

2) Gli istituti tecnici si articolano in due settori:

- economico, con 2 indirizzi
- tecnologico con 9, tutti, tranne il grafico, con ulteriori *articolazioni* nel triennio.

Gli indirizzi saranno in realtà 19, metà di quelli attuali di ordinamento. Non proprio “limitati ed ampi”, come dichiara il regolamento. La missione è dare una professionalizzazione specifica, non ampia. Un esempio: l’indirizzo “sistema moda” prevede addirittura una artico-

lazione “calzature”. Raccoglieranno circa 1/3 degli studenti, se l’offerta dei licei senza latino non produrrà un nuovo calo di iscrizioni.

- 3) Gli indirizzi degli istituti professionali sono 6, di cui 5 del settore “servizi” ed uno del settore “industria e artigianato”. Si tratta di settori residuali rispetto al mondo della produzione, coperto dai tecnici. Rispetto ai 34 diplomi attuali di ordinamento, la riduzione è più drastica di quella realizzata negli istituti tecnici. Un settore della secondaria destinato ad un ruolo marginale, essendo ancora irrisolto il rapporto con la formazione professionale, affidato ad intese con le singole regioni. Raccoglieranno circa il 20% degli studenti, in particolare stranieri e “difficili”, ma con un possibile calo di iscrizioni a favore degli istituti tecnici, vista la loro spinta specializzazione.

## ORARI DI LEZIONE

Il monte ore delle lezioni è annuale, ma conviene ragionare in ore settimanali medie. Tre i regimi orari:

- 27/30 ore nei licei a vocazione *teorica*, rispettivamente nel 1° biennio e negli altri anni (ma 31 ore nel classico);
- 32 ore negli istituti tecnici e professionali. Drastica riduzione rispetto alle 36 ore dei tecnici e alle 40 ore dei professionali, ridotte a 36 ore dal 2007. Stesso regime nel liceo musicale e di danza;

- 34/35 ore nel liceo artistico, rispettivamente nel 1° biennio e negli altri anni.

La riduzione delle ore di lezione è il nocciolo della riforma, ma rende, come dire, patetico il gran numero di indirizzi, articolazioni ed opzioni, che riguardano in fondo una parte ridotta del monte ore. Cessa (dovrebbe cessare) la riduzione dell’ora di lezione per *cause non didattiche di forza maggiore* senza recuperi dei minuti ridotti da parte di studenti e docenti.

## PIANI DI STUDIO

Le “Indicazioni nazionali”, termine della riforma Moratti, fisseranno competenze, abilità e conoscenze di ogni percorso ma con DM di natura regolamentare per quelli liceali, non regolamentare per gli altri. Solo per questi ultimi è previsto il parere delle regioni, non per quelli dei licei, perché ritenuti di competenza esclusiva dello stato. Forse è una lettura originale del nuovo titolo V della costituzione.

Le discipline “obbligatorie” per lo studente variano da 9 a 14 per anno e tipo di corso, compresa religione cattolica o attività alternativa, che però è materia facoltativa.

- 1) I percorsi tecnici e professionali hanno la stessa struttura: area comune e di indirizzo (o di articolazione). Con la flessibilità tuttavia l’area comune nei professionali può essere ridotta fino a 5 ore a favore di quella di indirizzo.

- 2) I percorsi liceali prevedono invece:
- insegnamenti obbligatori, senza la distinzione tra area comune e di indirizzo. In realtà insegnamenti di indirizzo sono presenti nei licei artistico, musicale e di danza;
  - insegnamenti facoltativi o potenziamento di insegnamenti obbligatori, previsti da un elenco.

Solo negli istituti tecnici e professionali il primo biennio è comune, non nei licei. Eppure è l'ultimo segmento dell'obbligo scolastico. Ciò comporterà maggiori difficoltà nel passare da un percorso ad un altro. È dato per scontato – ma perché? – che uno studente del liceo non abbandoni.

Molte le differenze tra i percorsi liceali:

- l'orario è differenziato per le materie scientifiche, filosofia, lingua straniera, storia, persino italiano, un'ora in più nel 1° biennio del liceo classico;
- incerto lo status di geografia: talvolta è materia a sé, talvolta è associata a storia.

Chissà perché nei licei non è possibile definire un blocco di materie comuni. Non a caso nel regolamento si parla di *sistema* dei licei.

Significative le differenze tra i percorsi liceali e gli altri. Gli studenti dei licei non hanno bisogno di diritto ed economia ed hanno bisogno di meno

#### Piani di studio tecnici e professionali ore settimanali medie

	1° biennio (obbligo scolastico)	2° biennio e 5° anno (triennio nei tecnici)	Percentuale	Percentuale
<b>Area comune</b>	20	15	63%	47%
<b>Area di indirizzo</b>	12	17	37%	53%
<b>Totale</b>	32	32	100%	100%

#### MATERIE COMUNI

Esaminiamo solo l'area comune perché individua la formazione ritenuta indispensabile per ogni cittadino. Per i licei l'area comune è costituita dalle discipline presenti in tutti i percorsi. La situazione è riassunta nella tabella che segue.

Gli insegnamenti comuni a tutti i percorsi con stesso orario sono "scienze motorie e sportive" e religione cattolica.

ore di matematica e materie scientifiche. Le materie scientifiche non hanno uno status comune. In tutti i piani di studio sono presenti 4 discipline: scienza della terra, biologia, fisica, chimica, ma con 13 combinazioni diverse.

- 1) Nei licei c'è "scienze naturali" (scienza della terra, biologia, chimica), mentre "fisica" è materia a sé, evidentemente non considerata scienza naturale. Orari e collocazioni nei 5 anni sono combinati in 8 modi

diversi; fisica non c'è nel piano di studi dell'indirizzo arti figurative.

- 2) Nei tecnici e professionali invece c'è "scienze integrate". Sembra un nuovo modo di insegnare le scienze. Non è così: tra parentesi è sempre indicato di quale delle 4 discipline si tratti. È un possibile modo per impiegare i docenti in tutte le discipline, anche se diverse da quelle della laurea.

Chimica e fisica sono sempre presenti, ma non nell'area comune, bensì in quella di indirizzo. Perché hanno due regimi orari o per non fare apparire troppo elevata l'area comune nel biennio? Chissà. Orari e collocazioni nei 5 anni di queste discipline sono combinati in appena 5 modi diversi. Ma non si deve disperare: educazione fisica diventa "scienze motorie e sportive".

<b>Materie comuni</b>		
	Licei	Tecnici professionali
Italiano	4 ore classico: 5 ore nel 1° biennio	4 ore
Lingua straniera 1	non è definita / 3 ore, classico e scienze umane: 2 ore linguistico: 4 ore	inglese 3 ore
Storia / cittadinanza costituzione nei tecnici e professionali	2 o 3 ore in base al tipo di liceo e se è associata a geografia	2 ore
Geografia	2 ore nel 1° biennio solo nel classico, linguistico e scienze umane associata a storia negli altri	
Diritto ed economia	no	2 ore nel 1° biennio
Filosofia	2 o 3 ore dal 3° al 5° anno	no
Matematica	3 ore nel 1° biennio e poi 2, scientifici 5 nel 1° biennio e poi 4	4 ore nel 1° biennio poi 3 ore
Scienza della terra	costituiscono scienze naturali l'orario varia per ogni liceo	2 ore 1° biennio
Biologia		2 ore 1° biennio area indirizzo eccezioni
Chimica		
Fisica	l'orario varia per ogni liceo	2 ore 1° biennio area indirizzo eccezioni
Scienze motorie	2 ore	2 ore
Religione cattolica	1 ora	1 ora

## INSEGNAMENTO IN LINGUA STRANIERA

Al 5° anno dei percorsi liceali e tecnici, ma non professionali, una disciplina viene insegnata in lingua straniera:

- nei licei è diversa da italiano, latino, greco o lingua straniera;
- nei tecnici è una dell'area di indirizzo. Ad esempio “geopodologia” nell'indirizzo “costruzioni” o “produzioni vegetali” nell'indirizzo “agraria”.

La novità partirà nel 2014. Si attende con curiosità un apposito DM per capire come sarà organizzato l'insegnamento.

## FLESSIBILITÀ

Viene ridefinita, sempre in modo differenziato, la quota del curriculum disponibile agli istituti. Non viene però abrogato il DM 47/06, che fissava la quota al 20% dell'orario delle discipline, creando così un groviglio normativo di difficile interpretazione.

La flessibilità del curriculum:

- nei licei è finalizzata alle richieste degli studenti e delle loro famiglie

(ma la scelta dovrebbe essere esercitata dallo studente, secondo l'art. 192 c. 9 del testo unico);

- nei tecnici e professionali alle esigenze del territorio e del mondo del lavoro, articolando in *opzioni* l'area di indirizzo.

Nei licei:

- l'orario delle discipline non può essere ridotto più di un 1/3 nei cinque anni;
- in 5ª non può essere soppressa alcuna disciplina; quindi può esserlo negli altri anni, il che è oggi escluso dal DM 47;
- si possono aggiungere insegnamenti facoltativi, a scelta degli studenti, con i fondi di bilancio, cioè, essendo scarso il contributo ministeriale, pagandoseli.

Le nuove percentuali di variazione massima dell'orario delle lezioni e quelle del DM 47 sono riassunte nella tabella che segue. Non è esplicito su quale monte ore si applicano le nuove percentuali nei tecnici e professionali; probabilmente su quelle delle materie di indirizzo.

Flessibilità del curriculum affidate agli istituti					
Classi	Licei	Tecnici		Professionali	
		Area comune	Area indirizzo	Area comune	Area indirizzo
1ª e 2ª	20% ore totali				25% ore indirizzo
3ª e 4ª	30% ore totali		30% ore indirizzo		35% ore indirizzo
5ª	20% ore totali		35% ore indirizzo		40% ore indirizzo
DM 47	non si applica	si applica + 20% ore totali per ogni anno			

La tabella che segue riassume di quante ore settimanali medie è possibile variare il piano di studio di ogni percorso applicando le percentuali della tabella precedente.

- dà pareri, ma fa anche proposte, su tutti gli spazi di flessibilità e di autonomia previsti sia da questi regolamenti che da quello dell'autonomia;
- fissa i criteri per l'assunzione di

Ore settimanali medie di variazione massima del curriculum								
Classi	Licei	Liceo classico	Liceo artistico	Liceo musica danza	Tecnici		Professionali	
					area comune	area indirizzo	area comune	area indirizzo
1 <sup>a</sup> e 2 <sup>a</sup>	5,4	5,4	6,8	6,4	4	2,4	4	5,4
3 <sup>a</sup> e 4 <sup>a</sup>	9	9,3	10,5	9,6	3	8,5	3	9,35
5 <sup>a</sup>	6	6,2	7	6,4	3	9,35	3	10,2

Questa flessibilità finirà per riprodurre la situazione attuale di diffuse sperimentazioni, ritenuta dalla ministra dannosa e da riportare ad ordine. Per questo sono previsti due strumenti:

- un DM che fisserà i limiti della flessibilità;
- un comitato scientifico in ogni istituto a presidiare l'uso che ne sarà fatto.

Vedremo che equilibrio troveranno il centralismo ministeriale e l'autonomia delle scuole.

eventuali esperti per coprire i nuovi insegnamenti creati in base alla flessibilità, sottraendo la competenza al consiglio di istituto.

Punti non chiariti:

- chi decide numero di componenti e chi li sceglie: il dirigente scolastico o il consiglio di istituto?
- il dirigente scolastico fa parte della componente docenti o è in aggiunta?
- chi lo presiede?

### COMITATO (TECNICO) SCIENTIFICO

In ogni istituto viene costituito il "Comitato tecnico scientifico" (semplicemente "scientifico" nel liceo, dove "tecnico" appare forse espressione blasfema) composto per metà da docenti e metà da esperti esterni che:

### DIPARTIMENTI

Ogni collegio deve articolarsi in dipartimenti per "il sostegno della didattica e alla progettazione formativa". Cosa che oggi è fatta ma solo quando è ritenuta utile.

Non vi sono indicazioni circa i criteri (per aree disciplinari, per indirizzi)

o le competenze (danno pareri e proposte al collegio o deliberano?). Incerto quindi il loro l'impatto sull'attuale distribuzione dei poteri.

Gli istituti del 1° ciclo non hanno quest'obbligo.

## UFFICIO TECNICO

Istituito per legge negli istituti tecnici e professionali dei settori industriali per l'organizzazione dei laboratori. Peccato che le ore di laboratorio siano ridotte. Forse serve solo per assorbire parte degli insegnanti tecnico-pratici in esubero.

## COLLABORAZIONI

Differenziato anche il quadro delle collaborazioni disegnato per i tre tipi di istituti.

- 1) I licei collaborano con università, AFAM, IFTS, per stabilire dal 3<sup>o</sup> anno approfondimenti richiesti per proseguire gli studi o accedere al lavoro, attraverso percorsi di alternanza scuola-lavoro, moduli di studio-lavoro, esperienze pratiche e stage.
- 2) Gli istituti tecnici collaborano con gli enti di formazione accreditati nei futuri Poli tecnico professionali per favorire i passaggi tra i sistemi di istruzione e formazione e sono di riferimento dei futuri istituti tecnici superiori.
- 3) Gli istituti professionali, in regime di sussidiarietà, possono integrare o

sostituire il sistema di formazione professionale regionale per il rilascio delle qualifiche triennali e dei diplomi quadriennali e sono di riferimento dei futuri istituti tecnici superiori.

## FASE TRANSITORIA

I nuovi ordinamenti entrano in vigore nel settembre 2010, ma tutto deve esser pronto prima della fine del 2009 per consentire la scelta degli studenti di 3<sup>a</sup> media.

Ogni regolamento prevede una "confluenza" automatica dei vecchi istituti nei nuovi. Trattandosi però di programmazione dell'offerta formativa le regioni non possono essere escluse. Scompariranno gli istituti *ibridi* con sezioni di tecnici e professionali o di tecnici e licei; sono circa un terzo degli attuali 3.200 istituti. Il liceo tecnologico uscirà dagli istituti tecnici per approdare nel liceo scientifico.

Nel 2010 vi saranno due piani di studio (vecchio e nuovo) nei licei ma 3 nei tecnici e professionali, perché vi sono anche piani transitori per realizzare immediati risparmi di spesa:

- nei tecnici quello con orario ridotto da 36 a 32 ore con un DM da emanare;
- nei professionali quello con un orario ridotto a 34 ore, con un DM da emanare;
- nei professionali quelli del DM 41/07 che ha ridotto da 40 a 36 le ore settimanali.

Piani di studio al settembre 2010			
Classi	Licei - Istituti d'arte	Tecnici	Professionali
1 <sup>a</sup>	Nuovo	Nuovo	Nuovo
2 <sup>a</sup>	Nuovo	Nuovo	Transitorio a 34 ore
3 <sup>a</sup>	Attuale	Transitorio a 32 ore	Transitorio a 34 ore
4 <sup>a</sup>	Attuale	Transitorio a 32 ore	Transitorio a 36 ore
5 <sup>a</sup>	Attuale	Attuale	Transitorio a 36 ore

### **COSA RIMANE DELLA RIFORMA MORATTI**

Del decreto lgs 226 rimane in sostanza la parte (art. 15-22) sull'istruzione e formazione professionale delle regioni. Per il resto un simulacro che complica la situazione:

- l'art.1 che si riferisce ai *percorsi liceali* che ora sono solo una parte della secondaria;
- l'art. 13 sulla valutazione dei percorsi liceali, che si applica anche a tecnici e professionali per un espresso rinvio contenuto nei regolamenti;

- l'art.14 sugli esami di stato dei percorsi liceali; manca un rinvio esplicito, ma la materia è regolata anche da altre leggi.

### **AGGIORNAMENTO**

Tutti i docenti saranno interessati dalla riforma, in misura maggiore quelli delle materie professionali. Il loro aggiornamento sarà fatto con le (scarse) risorse esistenti.

La legge non prevede un euro in più.

## Il biennio del secondo ciclo e l'obbligo decennale di istruzione

“Sapere a chi si scrive” è la seconda regola della scrittura dei ragazzi di Barbiana. Osservante di tale regola concepisco di rivolgermi con particolare attenzione ai nuovi “descolarizzatori”. Sono una schiera folta e variopinta che solo marginalmente continua la storica idea progressista che fu di Illich; questa era legata alla tensione per una educazione libertaria, de-istituzionalizzata e ha accompagnato, sollecitandolo, l'intero sviluppo dell'istruzione formale; penso piuttosto a quella forma di strisciante perdita di senso, di continua svalutazione, di lucido ma non dichiarato processo di marginalizzazione della scuola.

Pongo loro come miei interlocutori privilegiati perché vorrei provare a corrispondere al loro stupore e disturbo nel ritrovarsi ancora davanti ad uno *scuola-centrista* (magari erroneamente confuso e assimilato ai *liceo-centristi*) e a vincere la loro tentazione di transitare al testo successivo, bypassando una posizione ormai da collocare tra i reperti antiquari della pedagogia.

Eppure esistono ancora punti di vi-

sta, come quello che verrà sviluppato in queste note, che valutano l'istruzione come uno dei beni e dei valori essenziali per il singolo come per la società, sia a livello utilitaristico (investire sull'istruzione come base di sviluppo), sia per la cittadinanza (costruire strumenti culturali come strumenti di democrazia).

Non solo: ancora ritengono, i medesimi sopravvissuti, che istruzione sia sinonimo di scuola e quindi, addirittura, si battono per aumentare l'ottocentesco “obbligo”; ritengono, gli sconsiderati, che non esistano sul mercato altre agenzie formative in grado di sostituire l'istituzione scuola nel compito di istruire garantendo le caratteristiche dell'istruzione efficace (sistematicità, pervasività, profondità, persistenza).

Ecco dunque alcuni ragionamenti sul perché la non attuazione dell'obbligo decennale, sino ai primi due anni della scuola secondaria superiore, è (sarebbe) da valutare come una occasione perduta.

1) Estendere l'istruzione a tutti i ragazzi fino a sedici anni è un fatto di so-

stanza e non un'azione di polizia: che brutta immagine quella di proporre l'acquisto di catene per legare gli obbligati ai banchi di scuola. L'idea dell'obbligo forzato per ragazzi non votati allo studio, coartati a pratiche avulse dal loro presente e non necessarie per costruire il loro futuro rappresenta l'approccio sbagliato e perdente di innalzamento dell'istruzione ad almeno dieci anni.

È la Repubblica che si fa obbligo di garantire a tutti un'istruzione più alta perché la valuta un ingrediente importante del diventare grandi in una società della conoscenza (o è solo retorica?): «*fatemi studiare, conviene a tutti*» scrive un bambino sulla lavagna in un manifesto che pubblicizza una campagna della S. Vincenzo per l'alfabetizzazione; potrebbe essere assunto come il motto dell'obbligo scolastico.

La norma dell'avvenuta estensione dell'obbligo doveva essere comunicata e praticata come una occasione storica positiva che la scuola è chiamata a cogliere su mandato dell'intera società. Ogni soggetto dovrebbe sentirsi coinvolto nell'impresa e chiamato a contribuire alla sua difficilissima riuscita: genitori, insegnanti, dirigenti scolastici, associazioni professionali e culturali, agenzie del terzo settore che incontrano il ragazzo fuori dal tempo-scuola, amministratori degli enti locali, cittadini nelle loro funzioni più disparate.

Le agenzie della formazione dovrebbero essere chiamate a contribuire non in concorrenza/alternativa alla scuola, bensì nel cooperare al raggiungimento dell'obiettivo.

L'innalzamento dell'istruzione al

primo biennio della superiore è dunque un obiettivo sostanziale di crescita civile, non il prodotto di ideologie; è motivato culturalmente e corrisponde a importanti bisogni sociali.

2) Una prima, fondamentale caratteristica dell'obbligo decennale è che riguarda non solo il biennio della scuola superiore. Se l'opportunità formativa per tutti si estende ai 14-16 anni cambia alla radice il processo del fare scuola dai tre anni a tutto il primo ciclo. La scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado possono sentirsi sollevate da uno stress quantitativo che le soffoca e concentrare il proprio sforzo educativo sulla qualità e l'approfondimento.

Si pensi allo sviluppo delle competenze culturali individuate dalle indicazioni nazionali per questa fasce scolari. La distensione del percorso curricolare da 8 (11) a 10 (13) anni è la chiave di volta per porsi traguardi ragionevoli, rispettosi di tutti e di ciascuno.

Potrebbe rappresentare un fattore determinante per il miglioramento dei risultati di apprendimento per ogni ordine di scuola. Diventerebbe possibile operare non sulla quantità di cose da fare ma sulla qualità, sulla possibilità di approfondire (alle "eccellenze" non chiedere più cose, ma cose più approfondite: diventare "esperti" è uno dei veri motivi per studiare, ed è possibile essere esperti a tutte le età, se non si "corre" e si fanno cose adatte all'età: il bambino in prima elementare è motivato dal poter diventare esperto in "come si scrive"). In particolare potrebbe

diventare la nuova riforma della media ora schiacciata dalla richiesta di preparare ad una scelta troppo pesante.

In questo modo il curriculum “comune” (significativamente individualizzato) si distenderebbe fino ai 16 anni in riferimento allo sviluppo delle competenze culturali (linguistica, logico-matematica, scientifico-tecnologica, storico-sociale, dell’espressività) mentre a 14 anni si potrebbe iniziare il curriculum di “indirizzo” con un taglio molto (moltissimo) laboratoriale (le tecnologie si fanno nei laboratori meccanici, chimici, nelle aziende agrarie collegate alle scuole, nelle cucine, con aule annessi, non spiegando da dietro la cattedra i flow-chart dei cicli produttivi ...). La scelta di un campo di sapere è quel salto di “iniziazione” che a 14 anni può essere compiuto e che rappresenta un motivo non banale per andare a scuola: già oggi il 95% dei ragazzi lo pratica, salvo poi essere “tradito” da ciò che a scuola trova.

È la via da percorrere: *attivare processi di trasformazione condivisi centrati sulla valorizzazione dell'autonomia e attorno all'obiettivo di garantire il rafforzamento di conoscenze e abilità di base nel primo ciclo che assicurino alle allieve e agli allievi effettive competenze in grado di accompagnarli tutti nel proseguimento dell'istruzione obbligatoria fino a 16 anni*; può essere realizzata solo mediante un ripensamento in chiave unitaria e progressiva dell'intero percorso educativo che va dai 3 ai 16 anni.

3) L'estensione della scolarità va

dunque interpretata come la leva per rilanciare un reale e profondo processo di innovazione del fare scuola (nei contenuti/modi, spazi/luoghi del fare scuola) che renda sostanzialmente possibile a ciascuno l'apprendimento fino a all'età della prima adolescenza. Il vero obbligo è della scuola ad un cambiamento che sia tale da renderla effettivamente determinante per la vita di tutti e di ciascuno.

Si possono individuare le tappe dello sviluppo della scolarità e della educazione formale in generale che potrebbero essere sollecitate dall'innalzamento dell'istruzione.

- Forte intervento di potenziamento della fascia 0-6 (rispettando le specificità del Nido e della scuola dell'infanzia).
- Sviluppo della fascia di istruzione 3-14 (come tempo della scuola unica individualizzata) nella direzione della comprensività con il giusto equilibrio di specificità/continuità dei momenti 3-6 (campi di esperienza), 6-11 (codici e contesto culturale di senso), 11-14 (approccio esplicito ai saperi disciplinari). Valorizzazione dei modelli didattici del tempo pieno di qualità. Individualizzazione come superamento dell'opzionalità come risposta alla domanda individuale e forma implicita di canalizzazione dei percorsi.
- Elevamento dell'obbligo di istruzione nei primi bienni rinnovati della secondaria superiore (tempo della scuola unitaria individualizzata, indirizzata, obbligatoria).
- Attivazione di percorsi formativi

diversificati dopo il biennio (tempo della scuola unitaria non obbligatoria da affiancare ad altri percorsi formativi, obbligo formativo fino ai 18 anni): nel triennio della scuola secondaria superiore riformata (rimane sempre valido l'obiettivo del 85% di diplomati), nei percorsi integrati di istruzione e formazione professionale, nell'apprendistato fortemente caricato di percorsi di istruzione e formazione professionale.

- Attivazione di percorsi di istruzione e formazione tecnico-professionale superiore da affiancare a quelli universitari.
- Interventi di forte innovazione della formazione professionale sia quella iniziale sia quella per tutto il periodo lavorativo (ovviamente regionale nella accezione dell'art. 117 "istruzione e formazione professionale"). L'impegno sulla formazione professionale deve accompagnare alla pari quello sull'istruzione.
- Rilancio dei percorsi formativi in età adulta (con caratteristiche rispettose delle modalità di apprendere in età adulta).

**4)** L'estensione della scuola fino a 16 anni non riguarda solo coloro che dopo i 14 anni non chiedono di proseguire; esiste una fascia di ragazzi che non sono in grado di rimanere a scuola dopo la scuola media, ma per questi ragazzi vanno attivati interventi non solo di formazione "formale": la ricostruzione dell'identità personale intreccia interventi di tipo educativo che, in una

fase iniziale, solo marginalmente hanno la dimensione della formazione culturale-scolastica. È invece importante dare risposta a quei ragazzi che si iscrivono alla scuola superiore ma che entrano immediatamente in crisi: la scuola li vive e li affronta come degli intrusi e li perde già nei primi mesi. E proprio verso questa fascia, che possiede un motivo per andare a scuola ma non quello per rimanervi, che la scuola deve avviare il processo di innovazione senza scivolare nelle canalizzazioni. In questa versione va ripensato il ragionamento di Lorenzo Milani "la scuola ha un problema: i ragazzi che perde"; ora sono i ragazzi che trovano *motivi per andare a scuola ma non quelli per rimanere a scuola*.

La legge finanziaria del 2007 prevedeva azioni finalizzate a "prevenire e a contrastare la dispersione". Tali azioni non hanno avuto seguito e sono ormai totalmente scomparse dalle agende ministeriali.

## **I NUOVI REGOLAMENTI DI "RIORDINO" E L'OBBLIGO DECENNALE**

**5)** Un ulteriore criterio, più specifico, per la realizzazione dell'obbligo è strettamente legato alle innovazioni curriculari (culturali, metodologiche e relazionali) da avviare nei bienni.

Si deve tenere presente che il livello di rinnovamento dell'impianto curricolare della scuola cosiddetta "secondaria" (11-19), in cui si calerà l'obbligo, dovrebbe essere molto profondo e significativo; dovrebbe riguardare i con-

tenuti dell'insegnamento/apprendimento e la natura del modello con cui sono tradotti in fare scuola. Serve un processo non minimale che preveda tempi lunghi e tappe di sviluppo, ma soprattutto coniughi la pratica di innovazione con una riflessione teorica di alto livello. Non è un'impresa organizzativistica e gestibile burocraticamente.

Come si rapporta quindi al rinnovamento dei piani di studio per i percorsi della scuola secondaria superiore che entreranno in vigore dal 2010-11?

In una analisi ancora approssimativa dei regolamenti di "riordino", essendo ancora difficile valutare l'impatto reale con la scuola, si può dire che essi risultano profondamente lontani, nei contenuti e nello spessore, dalla legge 30 del 10/2/2000 che mirava al "riordino dei cicli di istruzione", e che, nel contempo, smantellano la legge 53 del 28/3/2003 orientata a costruire due percorsi formativi alternativi tra loro; uno "lungo" che all'inizio sia di sola istruzione e che in seguito (università e formazione superiore) avvicini alle professioni più alte e prestigiose; un secondo riferito agli altri lavori per i quali l'istruzione e la formazione professionali possono rappresentare un tutt'uno già dai quattordici anni.

Sostanzialmente non escono dalla linea tracciata dal governo precedente: i licei, quelli esistenti, non si toccano, gli istituti tecnici e gli istituti professionali ritornano nel sistema dell'istruzione. I tecnici per cercare di riconquistare le glorie degli anni cinquanta e sessanta (è difficile non percepire qualche ritorno nostalgico) e i profes-

sionali di stato perdono l'autonomia nel poter rilasciare qualifiche di primo e di secondo livello che però possono riconquistare su delega delle Regioni. Insomma il sistema quaternario, (istruzione liceale, istruzione tecnica, istruzione professionale e formazione professionale), che ha segnato la scuola negli ultimi decenni, sembra essere sostanzialmente confermato; ogni percorso è caratterizzato da propri principi educativi e finalità formative e si rivolge a formare ceti professionali/sociali abbastanza delineati: le professioni liberali, i tecnici intermedi, i lavori con "dimensione operativa" a diversi livelli. Così è e così finirà per rimanere dopo il riordino.

All'interno di questa prospettiva, innovativamente molto minimalista, si colloca la possibilità di mantenere aperti spazi di azione per le autonomie: spazi alle scuole per operare sul serio nella direzione dell'innalzamento sostanziale dell'istruzione fino a sedici anni; spazi alle Regioni e agli Enti locali per sostenere politiche volte a ricomporre, in un progetto culturalmente innovativo e politicamente democratico, la crescita della scolarizzazione nell'età dell'adolescenza percorrendo strade più coerenti con il rispetto dei bisogni formativi dei ragazzi quattordicenni e anche con la formazione al lavoro realizzabile in questa fascia di età.

Quale potrebbe essere la direzione anche operativa verso cui i soggetti sociali e istituzionali possono utilizzare lo spazio non teorizzato (e quindi non imposto) nei testi dei regolamenti?

Lo spazio di azione che rimane

aperto è quello che si orienta nella prospettiva del superamento della contrapposizione tra scuole per i lavoratori e scuole di cultura attraverso la *pratica* di percorsi formativi che prevedano i primi due anni caratterizzati da impianti curricolari unitari, differenziati per indirizzi ma con equivalente valenza educativa, flessibili e adeguati alle esigenze educative dell'età, strettamente correlati con la scuola precedente e con il triennio successivo.

Le differenze curricolari e anche la diversa valenza professionalizzante non risulterebbero da una scelta aprioristica tra percorsi estranei al lavoro e percorsi interni al lavoro; proprio le caratteristiche dei saperi di riferimento offrirebbero pragmaticamente la forma del curriculum di indirizzo, rispettando nel contempo il bisogno formativo degli studenti (che si preparano tutti a diventare adulti).

Si potrebbe offrire a tutti la possibilità di iniziare un percorso nel settore di sapere in cui si padroneggiano meglio le competenze senza rinunciare a continuare la propria formazione culturale di base; sarebbe possibile il rimettersi in gioco strada facendo pensando la prosecuzione in trienni di sola scuola o in percorsi in cui si realizzi, in diversa modalità, l'integrazione tra istruzione e formazione professionale.

Per rendere possibile una simile prospettiva è fondamentale che le scuole assumano fino in fondo la caratteristica dei bienni come luogo d'innalzamento dell'obbligo scolastico e rinforzino l'impegno di costruire elementi di coerenza curricolare rivolti,

oltre che al triennio, allo sviluppo delle competenze culturali di cittadinanza avviate nel corso del primo ciclo.

È, nello stesso tempo, importante che il dimensionamento e la programmazione scolastica avvengano costruendo poli scolastici omogenei per ambito di sapere, all'interno dei quali possa, nella prassi (si potrebbe dire "ecologicamente"), realizzarsi quel confronto e scambio tra ciò che chiamiamo licei, istituti tecnici e istituti professionali all'interno delle grandi aree di indirizzo, fuori dalle pesantezze ideologiche, nostalgiche o corporative. Poli scolastici che poi divengano formativi (nell'incontro con la formazione professionale l'apprendistato) e oltre ancora poli di ricerca e di alta formazione.

Rappresenta una precisa scelta di politica scolastica regionale volta a valorizzare la ricchezza e le identità dei diversi percorsi (in cui sia data più forza al sostantivo "istruzione" che agli aggettivi qualificativi che lo accompagnano) senza approfondire la separazione.

Sullo sfondo si pone, pesantemente, un dato che caratterizza la cultura sulla scuola ai diversi, vale a dire il vuoto di elaborazione e di ricerca sul significato dell'istruzione dopo l'infanzia, in una società globalizzata; è l'elemento che maggiormente determina lo scompenso tra i bisogni formativi che caratterizzano l'età e la reale capacità di soddisfarli da parte del sistema scolastico.

Nel superamento di tale insufficienza è riposto il significato dell'innalzamento dell'istruzione ad almeno dieci

anni di scuola: si tratta di rilanciare, alla società nel suo insieme, la proposta di un'impresa straordinaria, paragonabile a quella che venne affrontata tra i secoli XIX e XX con l'estensione dell'alfabetizzazione. Allora si trattò di pensare e costruire una teoria e una prassi della scuola per l'infanzia; fu un'azione collettiva che coinvolse straordinari intellettuali, la politica, l'opinione pubblica, si radicò nell'immaginario collettivo.

Non si è ripetuta nel costruire la scuola per preadolescenza e per la pri-

ma adolescenza: ci si è limitati ad estendere a tutti la scuola pensata per confermare/acquisire privilegi sociali. Proprio da questa contraddizione si costruiva la scuola di Barbiana e prendevano spunto le sferzate di Pasolini contro la scuola media.

La scuola deve essere messa in condizione di potersi assumere le proprie responsabilità, ma da sola non può farcela. Serve un'impresa collettiva straordinaria che porti con sé risorse, ricerca, prassi consapevole, memoria attiva, condivisione.

## **Istruzione e formazione professionale al bivio**

### *La riforma degli Istituti professionali e l'intesa MIUR – Lombardia*

L'annosa questione della collocazione istituzionale dell'Istruzione professionale tra il Ministero dell'Istruzione (responsabile storico di questa istituzione) e le Regioni (cui la Costituzione affida la competenza su questa attività) ha trovato una sistemazione di carattere generale con la legge 40 Bersani-Fioroni, che ha delimitato l'attività degli Istituti Professionali all'erogazione dei soli corsi quinquennali per il rilascio del diploma di maturità, eliminando dunque l'attuale formula organizzativa e curriculare imperniata su percorsi di tre anni per ottenere la qualifica, più altri due per ottenere il diploma di maturità.

Con questo dispositivo, pure costituzionalmente corretto, è stata sancita la fine di un modello di percorso che ha fortemente favorito il processo di scolarizzazione, soprattutto dei ragazzi meno propensi ad intraprendere percorsi lunghi di tipo accademico. Infatti uno dei grandi punti di forza degli Istituti professionali è stato quello di consentire ai ragazzi di conseguire una qualifica professionale dopo tre anni di

corso, offrendo la possibilità di accedere in breve tempo e con un titolo al mondo del lavoro, senza però precludere il proseguimento del percorso scolastico con il relativo conseguimento, dopo altri due anni di corso, del diploma valido per l'accesso al mondo del lavoro od all'Università. Questa caratteristica, unitamente al valore nazionale della qualifica professionale (che era dunque universalmente riconosciuta, a differenza delle qualifiche rilasciate dalle Regioni, meno standardizzate e dunque meno riconoscibili dal mercato del lavoro) hanno grandemente favorito l'interesse dell'utenza, che è fortemente cresciuta, fino a coinvolgere oltre il 20% del totale degli iscritti alla scuola secondaria. Inoltre si è trattato in gran parte di una utenza non tradizionale, figli di genitori che in grandissima maggioranza non erano mai andati oltre la licenza elementare o media. Pertanto gli Istituti professionali hanno rappresentato, negli scorsi decenni, un importante strumento di mobilità sociale, almeno per quanto riguarda l'innalzamento del livello di scolarità della

popolazione, promuovendo il conseguimento del diploma da parte di giovani le cui famiglie non avevano mai raggiunto questo traguardo.

Con la legge 40, e con il regolamento applicativo della legge Moratti, l'assetto modulare 3+2 degli Istituti professionali viene abolito, ed al suo posto viene introdotto un assetto di tipo 2+2+1, che non corrisponde ai tempi del percorso di qualifica. Viene in ogni caso a cessare la possibilità di rilascio della qualifica da parte degli Istituti professionali, a meno che si vengano stabilite intese specifiche con la Regione. I giovani che si iscrivono agli Istituti professionali non potranno più prendere il titolo di qualifica in 3 anni, ma avranno davanti la prospettiva di dover seguire un percorso di 5 anni per conseguire il diploma di maturità, allo stesso modo di coloro che si iscrivono agli altri Istituti secondari.

Che cosa potrà succedere allora, con l'applicazione della legge 53, quando anche il regolamento sui professionali sarà approvato? Gli scenari che si aprono davanti sono diversi, e tutti problematici.

1) La prima possibilità è che tutti i giovani che intendono conseguire la qualifica professionale siano dirottati sui corsi triennali regionali di Istruzione e formazione professionali; dopo aver conseguito la qualifica essi potrebbero, se vogliono proseguire gli studi, veder riconosciuti i crediti maturati nel loro percorso ed essere ammessi al quarto anno di un Istituto professionale.

Questa soluzione presenta due ordini di problemi:

- il primo riguarda il finanziamento dei percorsi triennali di Istruzione e formazione professionale; le Regioni sono attualmente in forte difficoltà nel sostenere i costi dei corsi esistenti, anche per la contrazione del finanziamento statale, ed uno spostamento delle iscrizioni dei giovani verso questi corsi creerebbe ulteriori problemi finanziari;
- il secondo riguarda l'effettiva possibilità di passaggio dai corsi regionali ai corsi statali; sebbene gli strumenti per consentire le cd. passerelle siano stati già predisposti, è evidente che l'inserimento dei qualificati della formazione regionale nei corsi statali creerebbe non poche difficoltà agli studenti, sia di ordine psicologico (per il cambiamento di contesto e di docenti) sia di ordine curricolare; infatti il nuovo assetto degli Istituti professionali avrà un'impostazione curricolare differente dai corsi triennali, anche per effetto dell'ordinamento 2+2+1.

2) La seconda possibilità è che si definisca un'intesa tra Regione e Stato per l'organizzazione di percorsi di qualifica che preveda il coinvolgimento degli Istituti professionali. Questa soluzione può dare origine a due ulteriori ipotesi:

- la prima è che i ragazzi che vogliono conseguire la qualifica

triennale si iscrivano al primo biennio dell'Istituto professionale, insieme agli altri che intendono proseguire il percorso fino al conseguimento del diploma; al termine del biennio questi ragazzi escono dal corso quinquennale per iscriversi all'anno di qualifica (che può essere organizzato dalla Regione presso un Centro di formazione professionale oppure, in convenzione, presso lo stesso Istituto professionale). Questa soluzione sposterebbe sugli Istituti statali parte dei costi per l'organizzazione del corso di qualifica; tuttavia, per coloro che volessero proseguire gli studi dopo il conseguimento della qualifica si riaprirebbero i problemi di reinserimento segnalati in precedenza; se il corso triennale venisse organizzato all'interno della scuola il proseguimento al quarto anno sarebbe comunque meno problematico, almeno sotto l'aspetto psicologico; rimane però il problema del recupero dei contenuti curricolari del terzo anno del percorso "lungo", che con il nuovo ordinamento diventeranno inevitabilmente diversi rispetto a quelli del terzo anno di qualifica;

- la seconda ipotesi è che l'intesa tra Stato e Regione consenta di organizzare percorsi simili a quelli attuali, ovvero che permettano agli studenti di conseguire la qualifica e successivamente di

proseguire, all'interno dello stesso corso, per conseguire il diploma. Questa ipotesi consentirebbe di salvare gli aspetti positivi del vecchio ordinamento. Tuttavia contrasta con la legge Moratti e con il regolamento in fase di emanazione che, come si diceva, prevede per i "nuovi" Istituti professionali un'articolazione curricolare di tipo 2+2+1, che mal si adatta dunque all'ipotesi che stiamo considerando.

All'interno di questo quadro si inserisce la recente intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione e Regione Lombardia. L'intesa intende e potrebbe offrire delle soluzioni ai problemi segnalati in precedenza, e prevede due fasi temporali:

- nella prima fase gli Istituti professionali potranno erogare i corsi triennali avvalendosi della quota di autonomia del DM 47/06 e degli spazi di flessibilità previsti dal DPR 275/99, mantenendo l'ordinamento dell'istruzione professionale; inoltre gli stessi Istituti professionali potranno rilasciare il "Diploma professionale di tecnico di Istruzione e Formazione professionale" quadriennale previsto dalla legge Moratti; il personale per l'organizzazione di questi percorsi sarà messo a disposizione dall'Ufficio scolastico regionale (ovvero dallo Stato) d'intesa con la Regione;
- nella seconda fase, dal 2010, gli Istituti professionali che aderiranno alla sperimentazione erogheranno i

corsi triennali previsti dall'ordinamento regionale; l'intesa apre così la possibilità di organizzare due tipologie di percorso professionale dentro le stesse scuole: i percorsi quinquennali per il diploma professionale, di cui al regolamento ministeriale approvato, ed i percorsi triennali, a cui potrà far seguito un anno per il conseguimento del diploma ed un ulteriore anno per sostenere l'esame di Stato che darà accesso all'Università; dunque un percorso 3+1+1.

Si apre dunque una prospettiva nuova per gli Istituti Professionali, i quali potranno operare in un campo di stretta competenza regionale. Gli obiettivi dell'intesa sono senza dubbio apprezzabili:

- salvaguardare quanto di positivo questi Istituti avevano prodotto in questi anni per innalzare la cultura professionale del Paese;
- rafforzare un'offerta formativa, quella dell'Istruzione e Formazione professionale, che sta rispondendo a molte delle attese che vi erano state riposte (anche se sarebbe necessaria una seria attività di valutazione dei risultati conseguiti dagli allievi, in termini di apprendimenti e di aumento dell'occupabilità);
- aprire la possibilità a qualunque percorso di non costituire un "vicolo cieco" ma di consentire il proseguimento verso l'altro;
- ampliare l'offerta formativa, offrendo un ventaglio di percorsi a livello secondario e post-secondario.

Tuttavia l'intesa lascia aperti una serie di interrogativi:

- innanzitutto essa sembra accollare allo Stato le spese di personale (e non solo) per svolgere un'attività, quella dei percorsi triennali, di competenza della Regione, che si affiancherà all'attività istituzionale ordinaria; infatti la dotazione di organico di istituto verrà determinata *anche in riferimento alle classi di ordinamento regionale di Istruzione e Formazione professionale*. Ci si chiede se l'Intesa costituisca uno strumento giuridico sufficiente per autorizzare una spesa del genere, o non sia necessario per questo approvare (quantomeno) una legge. Si apre infatti attraverso l'intesa un flusso di finanziamento non previsto dalla normativa (che prevede la dotazione organica destinata alle attività di ordinamento statale); inoltre si determina una sperequazione tra una Regione le cui attività vengono sostenute con risorse dello Stato ed altre Regioni che non lo sono. L'applicazione dell'Intesa pone un vincolo di spesa, nella misura dell'organico esistente, ma si tratta pur sempre di una spesa che in termini di legge dovrebbe essere di competenza della Regione;
- non vengono chiarite le future modalità di programmazione dell'offerta formativa; negli anni passati la Regione Lombardia aveva privilegiato l'espressione della domanda dell'utenza, attraverso l'erogazione di "doti" finanziarie direttamente alle famiglie per la frequenza dei

corsi triennali; nel momento in cui la Regione potrà far riferimento in modo consistente all'offerta degli Istituti professionali, pagati dallo Stato, ci si domanda quale sarà il destino dell'offerta di formazione non statale, che invece rimane a carico della Regione;

- l'intesa consente ai giovani che conseguono la qualifica regionale di proseguire verso un quarto anno, per conseguire il "Diploma professionale di tecnico di Istruzione e Formazione professionale". Conseguito questo titolo si potrà accedere ad un apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università, al termine del quale si potrà sostenere l'esame di Stato per l'accesso all'Università. In questo modo tali percorsi non sarebbero più a vicolo cieco, ma permetterebbero il diretto proseguimento verso l'alto. Tuttavia se, come appare dalle iniziative in essere, la finalità del diploma professionale quadriennale è favorire una maggiore specializzazione, per consentire un accesso più qualificato al mondo del lavoro, sarà piuttosto difficile recuperare nel quinto anno le competenze generali e di base che sarebbero necessarie per sostenere (e superare) l'esame di Stato per accedere all'Università.
- l'intesa apre la possibilità di organizzare corsi IFTS triennali: anche questo rappresenta un aspetto da chiarire, perché le sperimentazioni degli IFTS condotte per dieci anni sono andate in direzione dell'organizzazione di corsi brevi, flessibili,

della durata massima di un anno, mentre i corsi degli Istituti tecnici superiori dovrebbero assumere una configurazione più stabile, ma in ogni caso non superiore ai due anni di corso. Lo stesso DPCM del 2008 ha ratificato queste indicazioni. L'introduzione di corsi IFTS triennali finirebbe per sovrapporsi con i percorsi degli Istituti Tecnici superiori creando una pluralità di offerte formative difficilmente decifrabili dall'utenza e dal mercato del lavoro.

L'intesa, anche se risponde ad obiettivi condivisibili, presenta pertanto alcuni punti da chiarire sul piano della configurazione di sistema; anche se ci si muove in un quadro di sperimentazione, le soluzioni proposte dovrebbero collocarsi in modo organico e funzionale nel contesto istituzionale, così da essere, in caso di successo, effettivamente riproducibili sul territorio nazionale.

Sarà in ogni caso interessante, al di là delle questioni di carattere più strettamente giuridico, valutare gli esiti di questa sperimentazione:

- come si distribuirà l'utenza tra le diverse tipologie di offerta: corsi triennali gestiti dall'offerta non statale di formazione, corsi triennali gestiti dagli Istituti professionali, corsi quinquennali gestiti dagli stessi Istituti, e quale tipo di utenza frequenterà gli uni e gli altri;
- in che misura i docenti degli Istituti professionali, abituati a confrontarsi con una organizzazione curricolare più standardizzata, e sostan-

zialmente organizzata per discipline, saranno in grado di affrontare una didattica che richiede una flessibilità maggiore ed una focalizzazione sull'acquisizione di competenze transdisciplinari;

- quali risultati conseguiranno le diverse offerte formative, in termini

di contrasto alla dispersione, di apprendimenti e competenze acquisite dagli allievi, di passaggi tra i diversi percorsi, di innalzamento dei livelli di scolarizzazione, di occupabilità dei giovani che conseguono le qualifiche ed i diplomi, regionali e di Stato.

ALBERTO DELCORSO

### **Prove tecniche per il “riordino” della secondaria di secondo grado in provincia di Bolzano**

In questa fase interlocutoria è forse utile provare a fare il punto della situazione sul recepimento della riforma (o riordino) Gelmini in provincia di Bolzano sotto il profilo tecnico-giuridico.

Premetto che descrivere in modo ordinato ed esaustivo lo stato dell'arte sulla “Gelmini” è compito arduo, posto che il processo legislativo a livello nazionale non è concluso e deve perciò ancora iniziare il processo di recepimento a livello locale.

Per ragioni di chiarezza è preferibile un'esposizione per punti.

#### **TEMPISTICA**

Il ministero assicura che in tempi brevi saranno emanati i provvedimenti definitivi. Solo allora sarà possibile cominciare a disegnare gli aspetti della riforma di competenza locale su un quadro normativo nazionale di riferimento preciso e chiaro. La riforma dovrebbe entrare in vigore il primo settembre 2010 e coinvolgere le prime e le seconde classi di tutte le scuole secondarie

superiori. Occorre rilevare che alla data dell'inizio dell'anno scolastico sono collegate molte precedenti scadenze ed operazioni connesse tra loro. A febbraio 2010 scade il termine per le iscrizioni degli alunni, momento determinante per gli atti successivi e conseguenti (formazione delle classi, organici, trasferimenti ecc.) Ovviamente le famiglie devono essere adeguatamente informate in tempo utile ed in modo adeguato sul panorama dell'offerta formativa delle singole scuole. In poche parole, se la riforma entrerà in vigore il primo settembre 2010, l'attività di informazione dovrebbe cominciare adesso. Il Ministero ha in programma una campagna di informazione per quest'autunno.

#### **FLESSIBILITÀ**

Pare che all'autonomia delle singole istituzioni scolastiche autonome sia riservata una quota fino al 40 per cento del piano di studi. Occorre comprendere e definire se, come ed in quale misura inciderà un'eventuale quota provin-

ziale tra il 60 per cento statale ed il 40 per cento delle scuole autonome. È evidente inoltre che con la disponibilità della flessibilità al 40 per cento è possibile modellare un numero notevole di corsi ed indirizzi.

## **TEDESCO L2**

L'eventuale quota provinciale di cui al punto precedente sarà molto probabilmente prevista, posta la necessità della presenza delle ore di tedesco L2 in tutti i piani di studio di tutti gli indirizzi di tutte le scuole. Per non aumentare nuovamente il monte ore una soluzione praticabile ma non semplice è rappresentata dall'uso veicolare delle lingue (tedesco ed inglese) applicato all'apprendimento di alcune discipline.

## **ORGANICI**

La ridefinizione degli organici, prevista dalla riforma, appare un'operazione molto difficile e complicata. Sono stati approvati degli schemi di confluenza delle classi di concorso, che non sono tuttavia definitivi.

## **ISTITUTI TECNICI, ISTITUTI PROFESSIONALI STATALI E SCUOLE PROFESSIONALI PROVINCIALI**

Sotto il profilo politico, giuridico ed amministrativo si tratta di un nodo molto difficile da sciogliere. Sullo sfondo c'è il sistema della partizione

delle competenze tra stato e provincia. A livello locale la soluzione dovrà comportare l'intesa tra diversi assessorati. Gli istituti tecnici e professionali statali fanno capo agli assessorati all'istruzione, le scuole professionali provinciali dipendono dagli assessorati alla formazione professionale. Tutto al plurale perché gli assessori sono sempre italiani e tedeschi, senza dimenticare i ladini. Se si considerano gli interessi in campo tenendo presente, per esempio, la considerazione, la tradizione, il prestigio di cui gode la formazione professionale tedesca, si comprende immediatamente che occorrerà una concertazione quasi a livello diplomatico per arrivare a decisioni condivise. Su questa complessa questione si potrebbe scrivere un voluminoso dossier.

## **RECEPIMENTO**

La riforma dovrebbe essere recepita contemporaneamente ed in modo identico per le scuole italiane, tedesche e ladine. Non c'è motivo per un recepimento differente a meno che non si voglia approfondire l'analisi della diversa situazione della scuola italiana e tedesca e, soprattutto, le diverse caratteristiche ed esigenze del mondo produttivo e del lavoro nelle comunità italiana, tedesca e ladina. Non credo ci siano i tempi per un'elaborazione statistica e valutativa di queste dimensioni. Sotto il profilo formale la riforma dovrebbe essere recepita in una legge provinciale. I tempi per l'elaborazione, la discussione e l'approvazione di un

provvedimento legislativo hanno una durata fisiologicamente determinata e non breve. Questo potrebbe essere un fondato motivo per un rinvio.

## **RINVIO**

Circolano appunto voci su un possibile rinvio di un anno per l'entrata in vigore della riforma. D'altra parte non erano necessarie le voci poiché l'ipotesi era facilmente prospettabile ed auspicabile. È da studiare la ammissibilità giuridica di un rinvio ed in ogni caso sarebbe opportuno valutare preventivamente ed attentamente quali eventuali inconvenienti organizzativi, tecnici e giuridici potrebbe comportare un rinvio.

## **TRENTINO**

Pare che il Trentino sia già giunto ad un notevole stato di avanzamento dei lavori di pianificazione del recepimento della "Gelmini". Ciò è stato consentito soprattutto dalla più accentuata autonomia di Trento in ambito scolastico. Sembra che uno schema sia già stato elaborato utilizzando soluzioni tecniche e di ingegneria giuridico-amministrativa che potrebbero, anche solo in parte, essere mutate in provincia di Bolzano.

## **RAPPORTI TRA PROVINCIA DI BOLZANO E MINISTERO**

Per quanto riguarda i rapporti tra Bolzano e Roma con riferimento al

"riordino Gelmini" credo di poter svolgere alcune considerazioni tecniche. È necessaria una premessa. Lo stato italiano è un sistema democratico caratterizzato dal decentramento politico e amministrativo, particolarmente accentuato nelle regioni e province autonome. In tale sistema i rapporti politico – istituzionali sono fisiologicamente molto complessi. Le dinamiche politiche si complicano ulteriormente quando gli orientamenti politici del governo centrale e di quello locale sono antitetici, come appunto attualmente accade tra Roma e Bolzano. Questa situazione si verifica spesso, se non sempre, sotto diverse forme in tutti i sistemi democratici che hanno forme di governo molto articolate.

Occorre tuttavia distinguere il momento del confronto, anche polemico, sul piano politico – partitico dal ruolo e dalla funzione politico istituzionale degli organi di governo centrali e locali. Entrambi sono momenti essenziali della dialettica politica ma hanno finalità ed obiettivi diversi.

Anche nel caso di innovazioni normative in ambito scolastico sono normali e ricorrenti le divergenze di opinione e di posizione sulle scelte da adottare. Il recepimento della normativa statale a livello locale, nella specie provinciale, deve necessariamente scaturire da una sintesi, da un compromesso di natura politico – istituzionale. Il sistema scolastico deve essere per molti aspetti necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale. Se a livello centrale vengono introdotte delle modifiche normative che interessa-

no l'ordinamento scolastico, il recepimento della riforma a livello locale diventa nel complesso un atto dovuto. A sua volta il governo centrale deve consentire che il recepimento avvenga nei tempi, nei modi e con le ulteriori modifiche ed integrazioni opportune e necessarie di competenza della Provincia. (Un esempio concreto: il doveroso inserimento delle ore di tedesco L2 in tutti i piani di studio di tutti gli indirizzi di tutte le scuole). Questo è il quadro legislativo e procedurale da seguire, a cui le istituzioni centrali e locali devono attenersi.

Anche a Trento il governo locale è orientato politicamente in modo diverso rispetto a Roma, eppure pare che il processo di recepimento della "Gelmini" in quella provincia sia giunto ad una fase progettuale molto avanzata, grazie probabilmente alle maggiori attribuzioni in materia scolastica ed al quadro politico più lineare. In provincia di Bolzano il mondo della scuola vive momenti di attesa e di incertezza. In particolare i dirigenti scolastici sono consapevoli che dovranno comunque gestire sul campo un periodo di transizione complesso e difficile. Per ora possono e devono solo seguire e studiare l'evoluzione del "riordino Gelmini" sotto il profilo normativo e tecnico. La richiesta più urgente è che le istituzioni locali e centrali facciano tutto il possibile perché tale passaggio non sia

traumatico e problematico nell'interesse di tutta la comunità scolastica.

Esaminiamo la situazione sotto il profilo istituzionale oltre che politico. L'Italia è un paese democratico con tanto di maggioranza ed opposizione. È inoltre uno stato con forte decentramento politico amministrativo, particolarmente accentuato nelle regioni e province autonome, con conseguenti articolazioni nella titolarità delle attribuzioni e competenze legislative.

Va, ad esempio, portata la necessaria attenzione all'intervento della Corte costituzionale 02.07.2009, che dichiara illegittime le parti della riforma che sono di competenza regionale/provinciale (razionalizzazione della rete scolastica – distribuzione territoriale ecc.). Gelmini sostiene che è un aspetto marginale. È evidente che l'attività politica che prelude alla formazione delle modifiche legislative in un sistema democratico e decentrato è molto complessa. Può verificarsi spesso che l'orientamento politico a livello centrale e locale sia radicalmente diverso. Tuttavia sono convinto che chi ricopre cariche politico-istituzionali debba, difendendo strenuamente la propria posizione in limiti di tempo ragionevoli, sempre ricercare il dialogo e infine raggiungere l'accordo, nell'interesse superiore delle istituzioni e del loro funzionamento. Almeno fino a quando queste saranno le regole.

## “Piani di studio” e riforme in Trentino

*L'applicazione delle riforme Moratti e Gelmini  
nella provincia di Trento*

### IL CONTESTO

Il sistema scolastico trentino, in particolare negli ultimi due decenni, è stato chiamato a dare risposte di qualità ad una domanda formativa in costante crescita sul piano quantitativo e sempre più articolata nei bisogni a seguito dei profondi cambiamenti intervenuti nella società.

A partire dalla fine degli anni '80 è iniziato un percorso, ancora in atto, per realizzare le opportunità connesse con l'autonomia del sistema scolastico provinciale delineata con le norme di attuazione del DPR 405/88. In questi anni la scuola trentina è stata, e continua ad essere, un laboratorio per l'innovazione.

Il risultato è un sistema scolastico originale, inclusivo, attento ai bisogni formativi espressi dalla comunità.

Tra i *punti di forza* del sistema scolastico trentino si segnalano in particolare:

- *il tasso di scolarità* che nella scuola secondaria superiore fa registrare una crescita costante e si avvicina alla piena scolarizzazione;
- *il tasso di successo formativo* con quasi il 92% degli studenti che consegue un diploma o una qualifica professionale;
- *i risultati delle indagini internazionali* che confermano la scuola trentina (compresa la formazione professionale) tra le migliori al mondo, con performance che si collocano nella fascia alta, ben al di sopra della media OCSE sia in italiano che in matematica e scienze;
- *lo sviluppo della formazione professionale* sia in termini di maggiore attenzione alla acquisizione delle competenze di base sia in termini di sviluppo verticale (istituzione del 4 anno) con possibilità di accedere all'Alta formazione o di rientrare nel sistema dell'istruzione e conseguire il diploma di Stato;
- *la pratica diffusa della valutazione dei risultati ai fini del miglioramento* che coinvolge sia il sistema provinciale nel suo insieme sia le singole istituzioni scolastiche con l'autoanalisi di Istituto e, in forma sperimentale, la valutazione esterna degli istituti.

Un'ulteriore tappa per lo sviluppo del sistema scolastico provinciale è intervenuta con la *legge provinciale del 7 agosto 2006, n. 5: "Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino"*.

Si tratta di una legge quadro che, per la prima volta, disciplina in modo completo il sistema scolastico provinciale e che presenta numerose novità. In particolare, essa prevede per la provincia di Trento la possibilità di elaborare Piani di studio provinciali per il primo e il secondo ciclo (articolo 55), di dettare norme in materia di valutazione degli alunni e di adattare conseguentemente le norme statali sugli esami di Stato (articolo 60).

## I PIANI DI STUDIO PROVINCIALI

La redazione dei Piani di studio provinciali si colloca in un contesto che vede tutti i sistemi scolastici impegnati in profondi processi di riforma, nell'intento di assicurare a tutti i cittadini il possesso delle competenze necessarie per vivere e lavorare nel 21° secolo. La sfida è quella di coniugare equità e qualità della formazione in una scuola non più elitaria ma per tutti.

In ambito europeo i riferimenti fondamentali sono costituiti dagli obiettivi previsti dall'Agenda di Lisbona e dal quadro delle competenze chiave per l'apprendimento permanente proposto dall'Unione europea nel dicembre 2006.

In ambito nazionale la scuola vive una fase di passaggio non ancora compiuta: i riferimenti fondamentali sono

rappresentati dalla legge 53/2003 e i relativi Decreti legislativi, le Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati (2004), le Indicazioni per il curriculum (2007), il Regolamento sul nuovo obbligo di istruzione a sedici anni (2007), la legge 40/2007, che ha abrogato il liceo economico e il liceo tecnologico previsti dal Decreto legislativo 226/05 e ha previsto il riordino dell'istruzione tecnica e professionale.

In Trentino il percorso per l'elaborazione dei Piani di studio provinciali è stato avviato all'inizio del 2008 con la costituzione di un Gruppo di studio, formato da esperti nazionali e locali, coordinati dal prof. Michele Pellerey.

Il Gruppo di studio ha inizialmente elaborato una proposta, intenzionalmente aperta, che è stata presentata alla comunità scolastica e più in generale a tutti gli interlocutori della società trentina (maggio 2008). Essa, partendo dallo scenario in cui si collocano i Piani di studio provinciali e dai punti di forza del sistema scolastico trentino, individua i nodi problematici da affrontare, prospetta una filosofia di fondo e propone alcune idee guida quali:

- *un curriculum definito per competenze*, in linea con l'Europa e con i processi di riforma dei principali sistemi scolastici.
- *un curriculum sostenibile*, sia in relazione al numero delle discipline sia al tempo scuola, anche per valorizzare l'apprendimento "lontano dai banchi".
- *un curriculum essenziale finalizzato alla padronanza*, che individui delle priorità e che favorisca un ap-

proccio laboratoriale, al fine di fare acquisire a tutti gli studenti un elevato livello di padronanza nelle competenze chiave;

- *un curricolo verticale*, dai 6 ai 16 anni, unitario e integrato, che nel rispetto dei processi di maturazione e di sviluppo della personalità, degli interessi e delle capacità degli allievi sia, al tempo stesso, attento a dosare accuratamente gli elementi di continuità con quelli di discontinuità;
- *un curricolo attento alla formazione di una identità culturale plurale* che, insieme alla necessaria attenzione per quella italiana, europea e mondiale, preveda altrettanta attenzione alla dimensione locale;
- *un curricolo attento a promuovere una cittadinanza attiva e responsabile*, che favorisca i processi di partecipazione alla vita democratica e l'acquisizione dei valori della solidarietà, della cooperazione, della convivenza civile e del rispetto per gli altri.

Su questa base, con l'inizio dell'anno scolastico 2008/09, è stata avviata l'elaborazione dei Piani di studio provinciali per il primo ciclo che, nell'ottica di un processo condiviso, hanno visto impegnati sei gruppi di lavoro costituiti da docenti e dirigenti scolastici.

Dopo un anno di confronto sono stati prodotti due documenti: un "Regolamento per la definizione dei piani di studio provinciali per il primo ciclo", che contiene le scelte fondamentali e vincolanti per tutte le istituzioni scola-

stiche, e "Le linee guida per l'elaborazione dei Piani di istituto", che contengono una serie di suggerimenti e proposte, non vincolanti, messe a disposizione delle scuole per favorire l'attuazione dei Piani di studio provinciali.

I Piani di studio del Trentino per il primo ciclo si caratterizzano per alcune scelte fondamentali:

- un curricolo organizzato per competenze;
- un curricolo organizzato per aree di apprendimento al fine di favorire una migliore integrazione degli apprendimenti disciplinari;
- un curricolo unitario e verticale su otto anni, articolati in quattro periodi biennali, di cui il terzo costituito dall'ultimo anno della scuola primaria e dal primo anno della scuola secondaria di primo grado, per valorizzare anche sul piano pedagogico la scelta organizzativa degli istituti comprensivi;
- una particolare attenzione all'apprendimento dell'italiano e della matematica in considerazione della loro funzione strategica per la prosecuzione degli studi;
- una particolare attenzione all'insegnamento di due lingue comunitarie in tutto il ciclo;
- un quadro orario che, in aggiunta alle attività obbligatorie, prevede la possibilità, su richiesta delle famiglie, di potenziare e personalizzare il curricolo mediante attività opzionali facoltative.

Per quanto attiene al secondo ciclo, anche in considerazione dell'incertez-

za del quadro nazionale, il percorso è stato avviato al termine dell'anno scolastico 2008/09 e entrerà nel vivo con il prossimo mese di settembre. Anche in questo caso si prevede un percorso partecipato con il coinvolgimento di docenti e dirigenti della scuola trentina al fine di pervenire ad una proposta condivisa dalla comunità scolastica.

I Piani di studio provinciali per il secondo ciclo si svilupperanno in coerenza con le scelte fatte per il primo ciclo, dovranno necessariamente tener conto del quadro nazionale in considerazione del vincolo rappresentato dall'esame di Stato. Non si rinuncerà, tuttavia, alla ricerca di soluzioni coerenti con la specificità del sistema scolastico provinciale che ha un significativo punto di forza nell'equilibrio tra istruzione liceale, istruzione tecnica e istruzione e formazione professionale (in cui si assolve anche all'obbligo di istruzione). In particolare, i Piani di studio per il secondo ciclo dovranno delineare un curriculum coerente con i seguenti principi:

- *un curriculum sostenibile* per tutti gli studenti in termini di orario settimanale, da riportare in linea con la media europea, accompagnato da una riduzione del numero delle discipline per anno scolastico;
- *un curriculum strutturato per competenze in tutto il secondo ciclo, compresi i licei*, per assicurare agli studenti una preparazione più adeguata alla prosecuzione degli studi, all'apprendimento autonomo per il resto della vita e all'inserimento nel mondo del lavoro;

- *un curriculum verticale* unitario dai 6 ai 16 anni che, nel rispetto dei processi di maturazione e di sviluppo della personalità degli allievi, sappia dosare accuratamente elementi di continuità e di discontinuità;
- *Un curriculum articolato secondo il modello 2+2+1*, con un primo biennio caratterizzato da una forte area comune funzionale all'eventuale ri-orientamento, da valorizzare quale strumento alternativo alla bocciatura; un secondo biennio caratterizzato da una più marcata presenza delle discipline di indirizzo e un quinto anno, più proiettato sul futuro, con un'area opzionale obbligatoria con funzione orientativa, mirata a consentire a ciascun studente di consolidare il proprio progetto di vita;
- *un secondo ciclo più mirato al successo formativo*, articolato al suo interno e in grado di tener conto della diversa propensione all'investimento in formazione da parte dei giovani e delle famiglie, prevedendo la possibilità di uscite laterali che consentano di capitalizzare i percorsi scolastici e formativi a più livelli (qualifica, diploma professionale e diploma di Stato);
- *un secondo ciclo più trasparente* che, superando l'eccesso di offerta prodotto dalle sperimentazioni, preveda un numero ragionevole di percorsi caratterizzati da una precisa identità, semplificando la scelta del percorso da parte delle famiglie e degli studenti.

## **PIANI DI STUDIO PROVINCIALI, VALUTAZIONE DEL COMPORTAMENTO E DEL RENDIMENTO SCOLASTICO DEGLI STUDENTI ED ESAMI DI STATO**

L'anno scolastico 2008/2009 è stato dominato dal dibattito suscitato dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169 che ha introdotto significative novità in merito alla valutazione del comportamento (valutazione inclusa nella media dei voti, bocciatura automatica con il cinque), alla valutazione del rendimento scolastico (con la reintroduzione dei voti al posto dei giudizi), alla previsione di classi di scuola primaria affidate ad un insegnante unico e funzionanti con un orario ridotto (opzione prescelta per l'anno scolastico 2009/10 solo dal 3% delle famiglie italiane).

Il dibattito su queste proposte ha interessato naturalmente anche la scuola trentina e si sono registrate posizioni diversificate. Si tratta di temi disciplinati dalla legge provinciale e che dunque sono di competenza della Provincia.

In considerazione dell'incertezza e dei ritardi del quadro normativo nazionale, dell'opportunità di non intervenire in corso d'anno su un tema delicato come quello della valutazione degli studenti nonché dello stretto rapporto che lega i Piani di studio in via di elaborazione (articolati per competenze e aree di apprendimento), il tema della valutazione degli apprendimenti e gli esami di Stato, si è ritenuto prudenzial-

mente di lasciare in vigore le norme precedenti.

Curricolo, valutazione, esami sono, infatti, temi fortemente intrecciati che non possono essere affrontati in modo separato. In tal senso sarebbe opportuno riflettere su quanto accaduto lo scorso mese di giugno in sede di scrutini ed esami: a sistema scolastico invariato la campagna mediatica per il rigore e la severità ha prodotto un significativo aumento delle bocciature rispetto all'anno precedente. Rigore e valorizzazione del merito sono obiettivi naturalmente condivisibili ma, se non si accompagnano a processi in grado di migliorare la qualità dell'offerta formativa, rischiano di produrre selezione e ingiustizia. Per una buona istruzione occorrono strutture, risorse, buoni programmi, insegnanti qualificati e una comunità che accompagna e sostiene l'opera della scuola.

Temi molto complessi che per loro natura necessitano di un'approfondita riflessione da parte del mondo scolastico, e non solo, riflessione che va liberata dalle pressioni e dagli umori dell'opinione pubblica e ricondotta alle finalità che questi strumenti devono assolvere nel sistema scolastico, fermo restando che il focus resta il miglioramento della qualità della scuola, la centralità degli studenti e il loro successo formativo. L'orientamento della scuola trentina si muove sulla base di questi presupposti e di queste idealità condivise.

### **Scuola “europea”, scuola “paritetica”, scuola plurilingue in provincia di Bolzano**

#### *Chances e insidie*

Il tema sempre attuale della scuola plurilingue in provincia di Bolzano si è affacciato prepotentemente alla ribalta in questi ultimi tempi. Ciò specialmente a causa delle numerose proposte provenienti dalla scuola in lingua italiana, tese al miglioramento delle competenze specialmente nella L2, fino a prefigurare una scuola europea o la cosiddetta “scuola trilingue”.

Tali proposte si rifanno almeno in parte al modello paritetico in vigore nelle località ladine già dal lontano 1948. Va però considerato che la scuola delle località ladine è stata istituita già in base al primo Statuto di Autonomia quale scuola della minoranza ladina e quindi con un preciso intendimento di tutela di una minoranza culturale e linguistica. Infatti l’ordinamento cosiddetto paritetico delle scuole ladine venne introdotto proprio con la motivazione giuridica di garantire l’insegnamento della lingua e cultura ladina.

Le travagliate vicissitudini del processo autonomistico locale comportarono purtroppo una presenza ridotta dell’insegnamento del ladino nelle

scuole della Val Gardena e della Val Badia (due ore settimanali nel primo ciclo e solo a partire dal 1995 una sola ora di lezione nel secondo ciclo). Però allo stesso tempo venne sancito il diritto all’uso del ladino quale “strumento di insegnamento” in tutte le materie e nelle scuole di ogni ordine e grado. Questa definizione di strumento di insegnamento dette però adito a numerose divergenze circa l’interpretazione del termine e la misura in cui tale strumento potesse essere impiegato. Nella pratica scolastica dipende dall’autonoma decisione di ciascun insegnante se e in che misura avvalersi di questa ulteriore possibilità anche durante una lezione impartita in lingua italiana o tedesca. In pratica si denota un uso maggiore e più intenso del ladino quale lingua strumentale o di spiegazione nelle classi iniziali del primo ciclo, con una progressiva riduzione man mano che si sale verso le classi superiori.

Nel secondo ciclo tale uso appare assai ridotto, fuorché nelle attività di insegnamento linguistico integrato e comparativo che si stanno progressiva-

mente estendendo, dopo l'introduzione sistematica nelle scuole dell'infanzia ladine e nella scuola primaria.

Tali attività prevedono momenti strutturati di confronto interlinguistico, di analisi morfologica, lessicale, idiomatica, intesa a rivelare il funzionamento dei meccanismi linguistici propri alle tre lingue scolastiche (ladino, italiano e tedesco) e ad aumentare la competenza interlinguistica e metalinguistica degli alunni.

I materiali elaborati a questo fine dall'Istituto Pedagogico Ladino (unità didattiche, audiovisivi ecc.) sono già in uso nel primo ciclo, mentre per il secondo ciclo si sta introducendo il Portfolio europeo delle lingue che al momento è il solo strumento di lavoro interlinguistico di cui la scuola dispone.

Per quanto riguarda i risultati ottenuti dal modello paritetico ladino nella competenza plurilingue degli alunni, vorrei citare una recentissima ricerca svolta dalla prof. Rita Franceschini e dalla dott. Gessica De Angelis della Libera Università di Bolzano riguardo alla competenza scritta di alunni alla fine della scuola primaria nelle tre lingue scolastiche. I risultati che verranno pubblicati a breve in forma completa denotano una competenza degli alunni ladini quasi pari a quella delle classi di controllo dei loro omologhi nelle scuole in lingua italiana e tedesca nella rispettiva madrelingua, con la sola differenza di un minor grado di complessità nella formulazione delle frasi. Sono anche noti i risultati degli esami di bilinguismo che vedono una quota di successo dei candidati ladini nettamen-

te al disopra della media provinciale.

Con ciò non si intende assolutamente propagandare il modello scolastico delle località ladine per altre realtà linguistiche. La situazione specifica della minoranza ladina non è quel quadro idilliaco di un plurilinguismo ideale e di una stabilità della lingua minoritaria senza problemi di sorta che viene superficialmente dipinto da certe rappresentazioni di comodo. Ricalcare soluzioni didattico-educative, prese di peso da una realtà del tutto peculiare, sarebbe troppo semplicistico e non funzionale, se riferite alle realtà di una scuola in madrelingua quale è quella italiana o tedesca in provincia di Bolzano.

D'altro canto non è neppure possibile avallare definizioni troppo nette, quali "scuola in due lingue straniere", se riferite alla scuola paritetica delle località ladine, che non conosce il termine "lingua straniera" se riferito all'italiano o al tedesco, bensì solo "lingua di insegnamento".

Si può affermare a questo punto che il grado d'interazione plurilingue sia assai maggiore nelle scuole del primo ciclo, mentre per le scuole secondarie di secondo grado rimane assai netto il confine tra materie impartite esclusivamente in lingua tedesca oppure in lingua italiana. L'ordinamento scolastico prevede infatti che la metà esatta del monte-ore delle lezioni venga insegnata in italiano e l'altra metà in tedesco, con la sola eccezione dell'ora di ladino e della religione, insegnata in tutte e tre le lingue, un caso più unico che raro nel panorama scolastico europeo. Riguardo alla materia Religione va detto

che sono stati elaborati sussidi didattici trilingui oltre ad un glossario specifico trilingue di terminologia teologico-religiosa.

Una scuola plurilingue di questo genere può ovviamente funzionare soltanto coll'apporto di personale insegnante trilingue, la cui competenza viene certificata mediante apposito esame, il cui superamento è requisito essenziale ai fini della copertura di posti a tempo indeterminato. In questo senso va valutata attentamente la proposta di "scuola trilingue" presentata dai colleghi della scuola in lingua italiana, considerando che sussiste l'obbligo di attestazione della conoscenza della seconda lingua per i soli insegnanti di L2.

Sono fermamente convinto che la qualità plurilingue di una scuola sia data non soltanto dalle conoscenze plurilingui dei singoli insegnanti ma anche dal grado di plurilinguismo della società di cui tale scuola è espressione. Va detto a tale riguardo che le località ladine in provincia di Bolzano rappresentano un ambiente ad alto tasso plurilingue, con tutti gli aspetti positivi e negativi del caso. Se da un lato sono innegabili i vantaggi di un plurilinguismo diffuso nella società locale, non vanno neppure sottaciute le problematiche riguardanti l'ibridismo linguistico, le diffuse interferenze linguistiche, le pressioni cui è esposta la lingua originaria, il ladino, da parte dei codici comunicativi dominanti.

La scuola da sola non può creare una competenza plurilingue radicata e condivisa nella popolazione. Non sono ne-

pure sufficienti i momenti di incontro e di scambio tra alunni dei diversi gruppi linguistici, proposti quale alternativa ad una scuola plurilingue. Tali occasioni sono troppo sporadiche e limitate ad una fascia ristretta di giovani e mancano in genere di continuità e di incisività per quanto riguarda l'interiorizzazione delle competenze plurilingui.

La proposta di effettuare permanenze annuali degli studenti nelle scuole dell'altro gruppo linguistico appare interessante, ma non potrà riguardare un gran numero di alunni, anche considerando la necessità di garantire un funzionamento regolare delle scuole secondarie di secondo grado dei tre gruppi linguistici.

La discussione circa la scuola plurilingue in provincia di Bolzano è purtroppo pesantemente condizionata da problematiche etniche che non agevolano una visione più distesa ed oggettiva dell'apprendimento plurilingue. La tendenza mondiale di diffusione della metodologia CLIL potrebbe essere di valido ausilio per uscire dalle secche di una discussione troppo marcatamente politica della questione. L'uso strumentale di una lingua seconda o terza per determinati contenuti scolastici è infatti diventata quasi la norma in diverse realtà scolastiche europee ed extra-europee.

Le proposte di riforma del secondo ciclo, attualmente in fase di prima applicazione, aprono degli spiragli interessanti riguardo alle possibilità di insegnare talune materie in lingua inglese, almeno nelle classi terminali del secondo ciclo. Questa proposta potrebbe

nel nostro caso anche essere estesa alla L2 in provincia di Bolzano, sempre che non si voglia esclusivamente favorire la sola lingua dominante inglese, a scapito di una visione più equamente plurilingue, maggiormente rispondente alla realtà della nostra provincia.

Se da un lato l'accento particolare posto dalla proposta ministeriale sul miglioramento delle competenze reali in lingua inglese è del tutto condivisibile, dall'altro non rientra nelle linee-guida dell'Unione Europea sulla "Unity in diversity" tale esaltazione unilaterale dell'inglese. D'altro canto non è difficile constatare come l'inglese goda ormai del massimo prestigio tra le lingue scolastiche, persino tra gli alunni della scuola ladina.

Tale preminenza assoluta, appoggiata quotidianamente dall'uso di internet e dei media favoriti dai ragazzi, non ultima MTV-Television ecc., può alla lunga persino mettere in discussione i rapporti interlinguistici tra lingua italiana e tedesca nella nostra realtà provinciale.

Dovendo constatare un regresso relativo delle competenze linguistiche riguardanti la lingua italiana in periferia, come ci viene confermato dalle fonti competenti dell'Intendenza Scolastica Tedesca, e permanendo le difficoltà riguardo ad una vera competenza d'uso da parte di numerosi studenti delle scuole in lingua italiana, aumenta la tentazione del ricorso all'inglese quale lingua franca, come avviene in certe situazioni in Svizzera, dove purtroppo si è rinunciato all'insegnamento dell'italiano e persino del francese in determi-

nate scuole di lingua tedesca, proprio per favorire una migliore conoscenza dell'inglese.

Le problematiche dell'apprendimento plurilingue vanno affrontate nell'autonomia di ciascun gruppo linguistico, ricercando comunque la collaborazione ed il sostegno di tutti. Ciascuna realtà culturale della provincia deve trovare delle soluzioni consone alle proprie necessità e ai propri mezzi. L'intendimento generale dovrebbe però essere comune, nel senso del perseguimento di una competenza plurilingue effettiva, capace di generare reciproco interesse culturale e non soltanto comunicazione ad un livello sufficiente. Questa dimensione interculturale è attualmente abbastanza carente, con talune lodevoli eccezioni, relegate però a singole iniziative e a singoli progetti. Basti ricordare che dopo diversi tentativi iniziali non è più stato possibile mettere in opera il progetto dell'ART-DAY delle tre Consulte degli Studenti in Provincia.

Trovo da un lato legittimo che ciascun gruppo linguistico persegua una propria politica culturale autonoma, anche se è abbastanza preoccupante che non si sia ancora riusciti a creare le passerelle di comunicazione continua tra questi mondi paralleli.

Una delle finalità più importanti della scuola ladina è proprio quella di creare coinvolgimento nella realtà culturale propria alle tre lingue del modello scolastico. Occorre pertanto superare una visione meramente utilitaristica del plurilinguismo scolastico e rendere gli alunni protagonisti anche della

realità culturale degli altri gruppi linguistici. A tal fine abbiamo incentivato i progetti di teatro a scuola, rivolti sia al teatro stabile di Bolzano, sia agli enti teatrali in lingua tedesca.

La riforma delle scuole secondarie di secondo grado può essere un'opportunità interessante per aprire dei momenti di incontro plurilingue ed inter-

culturale, sempre tenendo conto della necessità di preservare l'architettura portante delle scuole dei tre gruppi linguistici. A tal fine occorre che gli operatori della scuola elaborino delle strategie condivise, improntate non soltanto al dialogo tra i gruppi linguistici ma anche, ed è un obiettivo assai ambizioso, ad una attiva condivisione culturale.

---

### **Il federalismo scolastico tra innovazione e destrutturazione**

Il governo del sistema educativo italiano attraversa una fase di transizione che dura ormai da dodici anni. Troppi, soprattutto se si considera che, ad oggi, non è possibile prevedere ragionevolmente quando potrà concludersi.

Inizia nel 1997 con la legge 59, che introduce l'autonomia scolastica nell'ambito di un più vasto processo di decentramento amministrativo noto come "federalismo a Costituzione invariata". Prosegue con la riforma costituzionale del 2001 e continua con l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 42 del 5 maggio 2009).

In effetti i tre passaggi normativi sono logicamente connessi, l'autonomia scolastica implica una nuova ripartizione di competenze in materia di istruzione e formazione tra Stato, Regioni e Enti Locali e quest'ultima rimarrebbe lettera morta senza coerenti modalità di finanziamento delle nuove competenze attribuite. Il problema è rappresentato dall'accavallarsi di nuovi provvedimenti a precedenti, attuati parzialmente o addirittura nemmeno

avviati e, soprattutto, dall'assenza di una visione condivisa sul nuovo modello di governo.

A ciò si aggiungono gli interventi dei diversi governi succedutisi, contrapposti sulle politiche scolastiche ma spesso accomunabili per le tendenze a ricentralizzare il governo del sistema. La politica scolastica del nuovo può però aprire scenari più preoccupanti. Caratterizzata da una manovra finanziaria inedita per entità (8 miliardi in tre anni) e per modalità (la riduzione finanziaria è prioritaria e ad essa è finalizzata l'azione di riorganizzazione) può sostanzialmente cambiare il segno del processo di decentralizzazione avviato dal 1997. Può cadere la prospettiva solidaristica e unitaria a favore di una progressiva destrutturazione del sistema pubblico, nell'ambito della quale le disuguaglianze tra ceti sociali e territori nella fruizione del diritto all'istruzione sarebbero destinate ad aumentare. Un quadro confermato dall'avvio di un federalismo fiscale privo di ogni effettiva certezza sulla distribuzione delle risorse e sugli effetti per la finanza pubblica.

## **LE TAPPE DEL PROCESSO DI DECENTRALIZZAZIONE**

L'origine del processo di decentrazione ha ragioni inoppugnabili: la gestione centralizzata del sistema formativo italiano ha dato pessima prova. L'uniformità dell'offerta ha prodotto pesanti disuguaglianze sociali e territoriali negli esiti, la regolazione centrale anche dei dettagli si è accompagnata all'assenza di controllo e valutazione dei risultati. Le conseguenze di questo fallimento sono gravi, il paese registra un deficit formativo pesante nei confronti degli altri paesi sviluppati, in termini sia quantitativi (numero dei diplomati e dei laureati) che qualitativi (livelli di effettivo apprendimento).

Il trasferimento di poteri e competenze riguardanti il sistema educativo a favore delle autonomie territoriali (Regioni e Enti Locali) e delle autonomie funzionali (Istituzioni Scolastiche) è, quindi, finalizzato a potenziare l'efficacia del sistema educativo pubblico. Il miglioramento dei risultati è atteso dall'attribuzione di responsabilità e prerogative alle scuole in ordine all'offerta formativa e alle istituzioni locali in ordine alla programmazione territoriale. Guida il processo il principio europeo di sussidiarietà: le funzioni precedentemente in capo all'amministrazione centrale sono trasferite all'istituzione competente più vicina al cittadino, in modo da migliorare la risposta ai suoi bisogni. La legge 59 riserva allo Stato solo determinate materie al fine di garantire l'unitarietà del sistema e l'uguaglianza dei cittadini nella frui-

zione del diritto all'istruzione: ordinamenti e programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione, stato giuridico del personale. Tutto il resto è trasferito alle autonomie funzionali e territoriali.

L'autonomia scolastica assume poi tutela costituzionale con la Legge Costituzionale 3 del 2001 e le Regioni, le Province, i Comuni e le Città Metropolitane sono riconosciute come istituzioni costitutive della Repubblica pari allo Stato. In materia di istruzione e formazione professionale cambia la distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni: allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle norme generali dell'istruzione, sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e sui principi fondamentali a cui deve ispirarsi la legislazione concorrente; alle Regioni la competenza legislativa concorrente sull'istruzione ed esclusiva su istruzione e formazione professionale.

Dal 2001 siamo dunque in presenza di un quadro normativo sufficientemente organico e coerente, tale da consentire l'avvio effettivo del processo di decentrazione del sistema formativo. Invece tutto è rimasto bloccato, tra conflitti, resistenze e paure.

## **GLI OSTACOLI AL CAMBIAMENTO**

La prima causa dell'immobilismo risiede nelle caratteristiche del bipolarismo politico italiano, finora caratterizzato dalla contrapposizione radicale delle forze in campo, anche in tema di

politiche istituzionali e scolastiche. Di qui il prevalere del conflitto e delle tendenze ad azzerare quanto fatto in precedenza. Nella logica dello scontro tra modelli alternativi, le nuove prerogative attribuite alle scuole e alle autonomie locali sono state utilizzate soprattutto per contrastare l'attuazione delle diverse riforme/controriforme messe in atto dai governi in carica. Questi ultimi, a loro volta, non si sono limitati a non attivare il trasferimento dei poteri, ma, sia pur in diversa misura, hanno anche agito in aperta controtendenza, invadendo ora le prerogative delle autonomie locali per realizzare i risparmi preventivati nelle varie manovre finanziarie, ora quelle delle scuole per imporre modelli scolastici non condivisi (es. tutor e maestro unico), o tentando di rilanciare il ruolo dei Provveditorati sia pur sotto altro nome. Non sono poi mancate le prevedibili resistenze della burocrazia ministeriale, che ha trasferito alle scuole le incombenze burocratiche, tenendosi ben stretti i poteri reali di gestione. Né quelle del mondo della scuola, intimorito dalla possibile preponderanza delle istituzioni territoriali sulla più debole autonomia scolastica.

Infine, un ostacolo oggettivo è rappresentata dalla complessità della materia, dalle incertezze interpretative e dalla difficoltà ad organizzare un nuovo quadro organico di ripartizione di competenze, regolamenti, apparati, procedure.

Più in generale, la difficoltà politica sta nel governare un così ampio trasferimento di poteri, evitando la frammen-

tazione e garantendo il carattere unitario e nazionale del sistema educativo.

L'approvazione della legge sul federalismo fiscale rende la questione ancora più complessa, anche se l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione affronta il nodo cruciale del trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali, senza il quale Regioni ed Enti Locali non possono esercitare le competenze legislative ed amministrative loro attribuite con la revisione costituzionale del 2001.

## **VERSO IL FEDERALISMO FISCALE**

La legge delega 5 maggio 2009 n. 42 colloca l'istruzione tra le materie interessate all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, nel quadro di un impianto complessivo della norma molto generale e che può dal luogo a esiti assai differenziati a seconda delle scelte politiche che prevarranno al momento dell'emanazione dei decreti attuativi. Non sfuggono, quindi, i rischi di soluzioni inadeguate a garantire effettivamente il diritto costituzionale all'istruzione su tutto il territorio nazionale. Con l'attuazione del federalismo fiscale, infatti, il finanziamento del nuovo assetto delle competenze non sarà più basato su trasferimenti da parte dello Stato, ma sull'autonomia fiscale di Regioni ed Enti Locali mediante imposte proprie, aliquote riservate e compartecipazioni su grandi tributi erariali. Questo prelievo fiscale dovrà finanziare integralmente, sulla base dei livelli essenziali delle presta-

zioni e dei costi standard (che sostituirebbero progressivamente la spesa storica), le funzioni fondamentali delle Regioni e degli Enti Locali.

Per i territori disagiati, a minore capacità contributiva, le funzioni fondamentali verranno garantite, oltre che da entrate proprie, da quote del fondo nazionale di perequazione.

Con questo nuovo sistema di finanziamento i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) diventano determinanti: sulla base del loro contenuto si deciderà il livello di diversificazione territoriale del diritto all'istruzione.

Almeno in linea di principio anche la legge 42/2009 introduce alcuni vincoli a favore della salvaguardia di un impianto unitario. Nel testo finale, anche a seguito di un confronto con l'opposizione, vengono finanziati sulla base dei LEP anche il diritto allo studio – inteso in senso ampio dalle borse di studio alla lotta alla dispersione – e le funzioni di istruzione già svolte dalle Regioni sulla base delle norme vigenti. Anche l'edilizia scolastica e gli asili nido sono considerati come funzioni fondamentali cui è dovuta la copertura finanziaria integrale. Inoltre, a tutela dell'impianto unitario e nazionale del sistema di istruzione, agiscono i già menzionati vincoli posti dall'art. 117 della Costituzione: spettano allo stato definizione delle norme generali, dei contenuti dell'insegnamento, dei LEP e la valutazione dei risultati del sistema. Mentre la tutela costituzionale dell'autonomia delle Istituzioni Scolastiche limita sia il ruolo dello Stato che quello delle Regioni.

## **IL FEDERALISMO SCOLASTICO PER MIGLIORARE LA SCUOLA PUBBLICA**

Il quadro normativo federalistico, ormai delineato nelle sue parti costitutive, deve ora affrontare la prova dell'attuazione. Nel settore scolastico il primo passo è rappresentato dal raggiungimento dell'Intesa tra Stato e Regioni per l'attuazione del Titolo V. L'accordo, già definito in sede tecnica, avrebbe dovuto essere approvato in Conferenza Unificata nel luglio scorso, ma ha subito un ulteriore rinvio a causa dello scontro in atto tra Regioni e Governo sulla manovra economica complessiva. Occorre superare l'impasse, ulteriori rinvii a tempo indeterminato farebbero perdere credibilità all'intera operazione e lascerebbero il campo alle sole controversie giurisdizionali o, peggio, alle prove di forza. Significativa a questo proposito la controversia sui tagli alla rete scolastica previsti dalla manovra Tremonti, per attuare i quali il Governo non ha esitato a commissariare le Regioni con decreto legge (art. 3 del D.L. 154/08). La rivolta unanime delle Regioni ha bloccato il decreto, ma non ha individuato una modalità condivisa di intervenire sulla rete, materia che le Regioni ritengono con buone ragioni di loro competenza esclusiva. I loro ricorsi su questo punto sono stati infatti accolti dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 200 del 24 giugno 2009), rendendo in questo modo inoperante anche il decreto. Un esempio che evidenzia la paralisi cui sarebbe soggetto il governo del sistema scolastico in assenza di accordo.

A questo fine non vi dovrebbero essere dubbi sull'attribuzione alle Regioni della prerogativa in materia di programmazione territoriale dell'offerta formativa, anche a seguito di un'altra importante sentenza della Corte Costituzionale (n. 13/2004), che riconosce ad esse le competenze necessarie per esercitarla: programmazione dell'integrazione tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica, suddivisione del territorio in ambiti funzionali, distribuzione alle scuole delle risorse professionali e finanziarie.

#### **LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE DELL'OFFERTA FORMATIVA PER QUALIFICARE LA SPESA**

Fino ad oggi Regioni ed Enti Locali non hanno mai esercitato l'insieme di tutti questi strumenti per programmare l'offerta formativa, l'amministrazione statale mantiene, infatti, la competenza della distribuzione alle scuole degli organici e delle risorse finanziarie "fino a quando le singole Regioni non saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionalmente idoneo ... ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze al funzionamento delle istituzioni scolastiche"(sentenza 13/2004 Corte Costituzionale).

Una situazione che, finché permane, non favorisce la razionalizzazione della rete scolastica, perché chi la deve fare – la Regione e gli Enti Locali – non ha alcun vantaggio (i risparmi di

spesa per la riduzione del personale sono tutti a vantaggio dello Stato), mentre, se chiude le scuole sottodimensionate, ha sicuramente dei costi, economici per la riorganizzazione della rete (edilizia, servizi, trasporti) e politici (prevedibile dissenso di comuni, famiglie e operatori cui viene chiusa la scuola). Ciò vale, a maggior ragione, di fronte a interventi privi di un disegno organico, unicamente finalizzati alla riduzione della spesa. Il ritrarsi della spesa statale per l'istruzione praticato dalla manovra del governo – e la conseguente riduzione del tempo scuola, degli interventi per l'integrazione dei soggetti svantaggiati, dei punti di erogazione del servizio di istruzione – determina, attraverso decisioni centrali e unilaterali, pesanti aggravii di spesa per Regioni ed Enti Locali, che devono riorganizzare la rete dell'offerta formativa, intervenire per compensare la riduzione temporale dell'offerta formativa, sostenere le scuole autonome per le politiche di integrazione, potenziare i servizi di mensa e trasporti, ristrutturare gli edifici scolastici. Una modalità alternativa di razionalizzazione, più equa ed efficiente dei tagli centralizzati, è invece rappresentata da una piena responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti Locali. Come proposto dal Quaderno Bianco, predisposto dal Governo Prodi nel 2007, si tratta di realizzare una programmazione integrata delle risorse che in un determinato territorio sono destinate all'istruzione e di mantenere a quel livello territoriale degli eventuali risparmi derivanti dalla razionalizzazione della re-

te. In questo modo i territori che utilizzano le risorse in modo virtuoso possono reinvestire per espandere e qualificare l'offerta formativa. A questo proposito nella finanziaria 2008 era stata introdotta una sperimentazione, purtroppo rimasta lettera morta nella nuova legislatura.

La piena attivazione delle competenze programmatiche delle Regioni è poi necessaria per realizzare innovazioni essenziali per il nostro sistema educativo quali lo sviluppo dell'integrazione dell'istruzione e della formazione professionale attraverso l'organizzazione di poli formativi, lo sviluppo dell'istruzione tecnica superiore, l'organizzazione di interventi efficaci contro la dispersione scolastica (a partire dalla costituzione delle anagrafi degli studenti e dalla riorganizzazione dei sistemi di orientamento), la costruzione di sistemi integrati per l'apprendimento permanente dei cittadini e dei lavoratori.

#### **PROBLEMI APERTI DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE**

Un nodo ancora controverso da sciogliere per lo sblocco della situazione riguarda la gestione del personale. L'ipotesi di accordo prevede la conferma della dipendenza organica dallo Stato come datore di lavoro e la regolazione del rapporto di lavoro mediante la contrattazione collettiva di comparto, nazionale e integrativa. A partire da questo punto fermo, essenziale per garantire il carattere unitario e nazionale

del sistema di istruzione, si tratta di definire la relazione delle Regioni nei confronti del personale della scuola al fine di esercitare la funzione di programmazione territoriale. Nell'ipotesi di accordo si prospetta un passaggio del personale alla dipendenza funzionale delle Regioni che, per questa ragione, entrerebbero a far parte del comitato di settore per la contrattazione collettiva di comparto con due rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Il Comitato di settore così rinnovato dovrebbe formulare proposte per l'introduzione di un ulteriore livello regionale di contrattazione integrativa. Si tratta di questioni che dovranno essere approfondite con molta attenzione in sede contrattuale per capire come una gestione razionale e coerente del personale possa coniugarsi con una doppia dipendenza, organica dallo Stato e funzionale dalla Regione.

Una efficace programmazione territoriale rende necessario poi lo sviluppo delle reti di scuole e di servizi, così come indicato dall'ipotesi di accordo da approvare in Conferenza unificata, al fine di una riduzione dell'attuale frammentazione territoriale delle scuole, della formazione di economie di scala e della ricerca e diffusione delle migliori pratiche educative.

Una maggiore efficienza del "servizio scuola" non sarebbe, però, sufficiente per una programmazione territoriale rispondente ad una istituzione cui è delegato il compito di formare le future generazioni. Partecipazione, condivisione, cooperazione sono valori essenziali al contesto educativo. Ora che

Regioni ed Enti Locali esercitano competenze rilevanti per la vita della scuola, devono trovare le forme democratiche per coinvolgere i soggetti che sono chiamati a realizzare le scelte o sono destinatari dei loro esiti. Chi ha diretto interesse ai risultati che la scuola raggiunge deve potersi confrontare con le scelte della programmazione territoriale, al fine di verificarne la corrispondenza con le proposte, le esigenze e le vocazioni delle diverse realtà. Occorrono, allora, sedi partecipative, stabili e territoriali (provinciali o sub provinciali), aperte alle rappresentanze del mondo della scuola e alle rappresentanze sociali ed economiche del territorio.

#### **LA CENTRALITÀ DEI LEP: PIÙ INCLUSIONE E PIÙ QUALITÀ**

Infine, un punto decisivo è rappresentato dai livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 117 della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva per la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Ai LEP è affidata la funzione di garantire e sviluppare il carattere unitario e nazionale della fruizione dei diritti di cittadinanza, nel quadro di un ampio processo di decentralizzazione destinato ad aumentare le differenze tra i territori. Si tratta di differenziare percorsi e soluzioni al fine di meglio rispondere alle diversità territoriali e, in questo modo, assicurare ai cittadini una maggiore eguaglianza sostanziale.

Sarebbe infatti deleterio in Italia aumentare le già gravi disuguaglianze che dividono le Regioni del Nord da quelle del Sud, in particolare nella scuola, dove le distanze sono enormi (livelli di apprendimento, dispersione scolastica, edilizia e strutture, diffusione asili nido...).

Con l'introduzione dei LEP si passa dal diritto allo studio al diritto all'apprendimento: la Repubblica, oltre a garantire l'accesso al sistema di istruzione, deve impegnarsi per creare le condizioni affinché ogni cittadino possa raggiungere il risultato effettivo, l'apprendimento. Uno sviluppo coerente con il nostro impianto costituzionale e in linea con la strategia assunta dall'Unione Europea a Lisbona nel 2000 – il nuovo Titolo V è del 2001 – che, tra l'altro, prevede il raggiungimento entro il 2010 almeno dell'85% dei diplomati, la riduzione della dispersione a non più del 10%, oltre alla diminuzione degli studenti che non raggiungono esiti di apprendimento soddisfacenti. Più inclusione e più qualità: una vera e propria rivoluzione culturale per il nostro paese, dove continua a prevalere il pregiudizio classista secondo il quale la scuola di massa abbassa la qualità degli studi. Ancora di pochi mesi fa il compiacimento del Ministro Gelmini per l'aumento delle bocciature come sintomo del riacquisito rigore della scuola.

L'esito positivo del processo federalistico è quindi fortemente connesso alla costruzione dei LEP, fino ad oggi, forse non a caso, rimasti lettera morta. Senza una loro definizione corretta, il passaggio dalla spesa storica al costo

standard, previsto dalla legge sul federalismo fiscale, potrebbe essere molto pericoloso. I rischi sono già evidenti: trasferimenti finanziari riferiti a standard minimi di prestazione, e non alla piena fruizione dei diritti costituzionali, in modo da scaricare su Regioni, Enti Locali e famiglie tutti i costi eccedenti. La manovra Tremonti-Gelmini si muove in questa direzione, come appare con evidenza nel tentativo di ridurre l'offerta formativa standard della

scuola primaria a 24 ore con un maestro unico.

Tempi e modi di definizione dei LEP diventano allora un punto dirimente dell'agenda della politica scolastica italiana, occorre non perdere altro tempo, coinvolgere nella loro definizione tutti gli attori decisivi per la loro effettiva attuazione (Regioni, Enti Locali, Istituzioni Scolastiche), procedere al confronto con il mondo della scuola e con le parti sociali.



VITTORIO CAMPIONE

### **“Governance” delle scuole autonome**

*Proposte su organi di gestione,  
accesso e carriera professionale, valutazione*

Prima ancora di affrontare i temi cruciali dell'accesso e della carriera, occorre definire con chiarezza la questione della governance intesa come cartina di tornasole di un'organizzazione del sistema educativo non finalizzata solo al rispetto delle procedure e di indirizzi generali che in realtà sono i vecchi programmi con nome cambiato.

L'autonomia si basa sull'idea che le scuole sono la proiezione istituzionale delle comunità di docenti, studenti e genitori. Non ci si può dunque limitare a un diverso ordine gerarchico (decentrando poteri) ma occorre codificare una loro diversa distribuzione dei poteri ordinandoli secondo un modello orizzontale nel quale le comunità scolastiche svolgono le loro funzioni (istruzione, ricerca educativa, formazione) al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti da un centro statale che in ciò ritrova la sua funzione di garante del carattere pubblico del sistema e della sua unitarietà.

L'autonomia delle scuole è anche la condizione per introdurre in modo proattivo la valutazione del sistema e

per comprenderne, implementarne e garantirne gli esiti in termini di equità e giustizia sociale.

Il punto centrale di questo processo è la riorganizzazione del rapporto fra centro e periferia e gli strumenti essenziali per la sua attuazione sono docenti e dirigenti che da una funzione impiegatizia (non passiva certo, ma comunque subalterna) passano sempre più chiaramente ad un ruolo professionale. Per trasmettere delle nozioni occorre la prima figura, per costruire competenze individualizzando i percorsi di apprendimento è indispensabile la seconda.

L'efficienza, efficacia ed equità dei servizi ad elevata professionalità degli operatori non può essere garantita solo dai controlli formali delle leggi e dei regolamenti pubblici ma richiede anche un sistema di valutazione attendibile che ha appunto il compito di produrre quella informazione comparativa su cui basare forme di autocontrollo e di auto-valutazione.

In caso contrario continuerà a perdurare, come un macigno, l'auto-referenzialità e in ultima analisi il disinte-

resse del sistema educativo concreto per gli esiti della propria attività.

La scuola e gli insegnanti, infatti, possiedono più informazioni sulla qualità del proprio servizio sia rispetto agli utenti (studenti) sia rispetto ai committenti/consumatori del servizio stesso (famiglie ed amministrazioni pubbliche) e ciò impedisce, o rende assai difficile per le famiglie, mettere le scuole a confronto fra loro e scegliere quella che meglio soddisfa i propri bisogni. Non è un problema di serie A/serie B, ma di corrispondenza con i bisogni formativi specifici di ogni soggetto.

Questo aspetto accomuna tutti i servizi di pubblica utilità (la sanità, l'assistenza, la formazione professionale, l'istruzione) che hanno a che fare (per difenderle, migliorarle e arricchirle) con le condizioni psico-fisiche e/o socio-culturali delle persone.

La molteplicità degli obiettivi di tali servizi (ospedali, centri, scuole ecc.), l'elevata specializzazione delle strutture preposte alla produzione, il carattere "professionale" delle prestazioni erogate, determinano elevati livelli di asimmetria informativa che poi, quasi inevitabilmente, si sommano all'incomprensione e al rifiuto da parte di docenti e dirigenti (nel caso delle scuole) di forme di valutazione esterna dell'efficienza, efficacia ed equità dell'azione educativa.

Il governo delle scuole è sempre stato centralistico. Fino ai decreti del 1974 lo è stato in modo esplicito e programmatico, dal 1974 al 1999 (quando è stato emanato il DPR 275 di attuazione dell'autonomia scolastica) ha

ceduto alle rappresentanze delle componenti poteri formali o al massimo conoscitivi, negli ultimi dieci anni ha accompagnato la proclamata esigenza di dare nuovi organi di governo alla scuola con la incapacità del Parlamento di giungere alla approvazione di una legge (che peraltro, nelle proposte presentate, affrontava quasi soltanto il tema di una più ampia democrazia interna). Emblema di questo capolavoro di inefficacia (e forse anche di incomprendimento del problema da parte dei governi che si sono succeduti) è il CN-PI, in carica da oltre dieci anni, scaduto nella sua rappresentatività, espressione delle sigle sindacali che lo hanno composto e solo ad esse disponibile a rispondere.

Al di là di tutto, il tema della governance ha tre nodi fondamentali: le reti come strumento del rapporto con il territorio, la riorganizzazione del collegio docenti come strumento della valorizzazione della professionalità e del carattere comunitario del lavoro docente (abbandonando questa finzione di consenso quasi accademico che il collegio attuale si è cucita addosso in molte scuole), i poteri dell'organo di gestione come strumento dell'efficacia del servizio nei confronti dell'interno e dell'esterno della comunità scolastica. E questi nodi non sono risolvibili in modo separato: organizzare una struttura reticolare lasciando sopravvivere le torri chiuse dei singoli collegi dei docenti è una contraddizione in termini, come pure è inutile immaginare una relazione virtuosa fra le istituzioni presenti nel territorio e le scuole se queste

ultime non hanno organi di gestione autorevoli e autonomi.

Accanto ad alcuni altri progetti di legge presentati, tra cui quello firmato da Letizia De Torre, la soluzione immaginata su questi punti dal ddl 953 (presentato da Valentina Aprea e attualmente in discussione alla Camera) non è certo l'unica possibile ed è certo perfettabile in molte parti, ma va riconosciuto preliminarmente che è la prima volta dall'approvazione della L. 59/97 che si muove un passo nella direzione di una governance delle scuole autonome senza restare prigionieri delle inutili impalcature dell'ingegneria istituzionale, del bilancino delle quote per ogni componente, della retorica su poteri e funzioni degli organi, delle bandierine nominalistiche distribuite nei testi quasi come firma criptata delle diverse parti (consiglio di amministrazione/di istituto, famiglie/genitori, rappresentanze paritetiche ecc.). Discutere seriamente questo disegno di legge e approvare il testo che potrebbe scaturire da questa discussione mi sembrerebbe un obiettivo da condividere senza troppi timori (e non solo per chi da tempo sostiene che su questi temi occorre una convergenza amplissima).

Molto più complesse sono le questioni legate al reclutamento e alla carriera dei docenti (che, contrariamente a quanto si profila a causa della scelta del Ministro, dovrebbero essere affrontate congiuntamente a quelle della formazione iniziale). Su queste questioni infatti pesa un pregresso (il precariato, la struttura delle classi di abilitazione, l'assenza di sistemi di valuta-

zione efficaci sia in ingresso sia delle prestazioni) difficilmente districabile senza un intervento esplicito e radicale sull'organizzazione del lavoro scolastico (dal rapporto fra lavoro d'aula e laboratori alla conseguente articolazione e differenziazione della funzione docente).

Tale intervento, che pure sarebbe in teoria facilitato dalle esigenze di riorganizzazione della spesa per la scuola e di riduzione di costi ripetutamente sollecitata dal governo, non avviene anche per la mancanza di una discussione collettiva alla quale le organizzazioni del personale (sindacali e professionali) si sottraggono per miopia corporativa. Il potere accademico fa, in generale, muro per non vedere insidiato il principale mercato di sbocco di tanta parte dei laureati e le forze politiche sfuggono probabilmente perché ancora convinte che essere riformisti in questo campo faccia perdere consensi.

Lo stesso ddl 953, che pure anche su questo punto propone una soluzione coraggiosa e innovativa affidando alle reti di scuole il compito di assumere i docenti scegliendoli in graduatorie regionali, è costretto dalla mancanza di una tale discussione a immaginare un lungo periodo di transizione.

Insomma, non è sufficiente decidere che occorre una formazione che non si limita alle competenze disciplinari, che vanno banditi concorsi veri (cioè con posti corrispondenti alle esigenze di organico e senza graduatorie a esaurimento), che le assunzioni devono essere affidate alle scuole e devono essere verificate periodicamente con un siste-

ma di valutazione di riconosciuta terzietà che apra a sua volta prospettive di carriera che si fondano sul merito e la capacità professionale. Queste decisioni (che pure sono urgentissime) poco potranno incidere se non si intrecceranno con l'avvio di una riorganizzazione complessiva del servizio di istruzione.

Vogliamo sognare: una riduzione del carico orario destinato al curriculum disciplinare, una corrispondente crescita del numero delle ore da destinare ad attività laboratoriali con personale a ciò dedicato, l'avvio (conseguente) dell'introduzione di nuovi ambienti di apprendimento dotati di supporti didattici (non solo di tipo informatico), la revisione radicale delle attuali classi di abilitazione (con il venir meno del sistema delle graduatorie permanenti che le accompagna), la messa a punto di un organico a livello di rete che consenta l'attuazione piena di quella autonomia organizzativa e didattica prevista dalla legge 59/97.

Una disponibilità da parte del governo in carica ad avviare esperienze di questo tipo darebbe alle soluzioni previste nel ddl 953 (assunzione da parte delle scuole all'interno di albi regionali di vincitori di concorso e sviluppo di carriera in tre livelli che si raggiungono esclusivamente mediante la valutazione del merito professionale) una forza ancora maggiore sgombrando il campo dal groviglio inestricabile di graduatorie permanenti, carriere per anzianità, modelli didattici resi spesso inefficaci dalla subalternità a un asfissiante disciplinarismo. L'avvio di una sperimentazione mirata sugli

ambienti di apprendimento va nella direzione giusta, ma è solo un punto fra i molti necessari.

La discussione parlamentare, almeno fino alla brusca interruzione provocata dalla proposta dell'on. Goisis di introdurre la conoscenza del dialetto come prerequisito per entrare negli albi regionali, ha testimoniato (pur con opinioni diverse) la disponibilità a costruire una posizione condivisa sui tanti punti innovativi contenuti nella proposta. Occorre ora riprenderla senza tentennamenti e senza il timore di posizioni impopolari. Il consenso, a volte, è più silenzioso ma non per questo è minoritario.

Quello che vorremmo suggerire di inserire nella riflessione (difficile ma ineludibile) sulla condizione dei docenti in questa fase delicatissima per la scuola in Italia, è la necessità di un approccio che parta dalla scuola, dalle sue funzioni e dal rapporto di questa con il Paese. Solo in questo modo, mi sembra, si potrà cercare di evitare di fare un dibattito pieno di ritornelli umilianti per chi li recita e noiosi per chi li ascolta: docenti fannulloni, ignoranti, forti coi deboli (gli studenti) ecc. Tale dibattito non è altro che l'immagine speculare dell'autoreferenzialità del sistema di istruzione cui facevamo riferimento prima.

Proporre per i docenti un percorso professionale diverso si può fare, credo, solo se si comincia a immaginare una scuola diversa dall'attuale, nella quale si discute e si decide nel confronto di tutta la comunità il modo in cui gestire il processo di apprendimen-

to, si perfeziona il modello didattico adattandolo alle diverse situazioni e alle caratteristiche dei ragazzi e della scuola, si assumono (e non si reclutano) figure docenti che corrispondono al piano dell'offerta formativa (sì, il

vecchio POF!) che è stato adottato. Una scuola che ha nel patrimonio professionale dei propri docenti il principale biglietto da visita con il quale presentarsi all'esterno e meglio svolgere la propria funzione.

---



# Rubriche



## Schede

GIUSEPPE PERNA

***Il Programme for  
International Student  
Assessment (PISA):  
alcuni esiti italiani  
confrontati nel tempo***

*Da più di quarant'anni l'OCSE (o Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD e Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE in sede internazionale) è una delle fonti internazionali più importanti ed affidabili di analisi statistiche comparate nei settori chiave dell'economia e della società, sia a livello macroeconomico sia a livello di specifici settori, quali l'istruzione, il commercio, la scienza e l'innovazione. Lo studio dei sistemi e delle politiche educative dei trenta paesi membri*

e degli oltre settanta paesi con cui l'OCSE intrattiene relazioni stabili è affidato al CERI (Centre for Educational Research and Innovation).

Tra le attività di studio e ricerca promosse dall'OCSE in campo educativo, due hanno acquistato particolare importanza negli ultimi anni: il progetto sugli indicatori e il progetto PISA. Il primo progetto produce annualmente un rapporto, *Education at a Glance*, che fornisce un quadro comparativo dei sistemi scolastici dei paesi partecipanti, sulla base di una serie di indicatori individuati a livello internazionale. Il secondo progetto, che tanta eco ha registrato sui media di tutta Europa, si caratterizza come uno dei più importanti studi comparativi sulle competenze degli studenti realizzati a livello internazionale.

Nell'attesa dei dati riguardanti l'ultima rilevazione PISA 2009, ci occupiamo, nello studio che segue, dell'analisi di alcuni risultati ottenuti dalla scuola italiana nelle tre precedenti indagini PISA.

## **Cos'è IL PISA?**

Il *Programme for International Student Assessment* (PISA) è uno studio comparativo internazionale avviato dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) che ha come oggetto di studio le competenze degli studenti quindicenni nelle aree della comprensione della lettura, della matematica e delle scienze. Finalità dell'indagine è rilevare in quale misura gli studenti quindicenni dei paesi aderenti abbiano acquisito le competenze basilari per sviluppare un ruolo consapevole e attivo nella società in una prospettiva di *lifelong learning*. Un altro obiettivo fondamentale di PISA è determinare il livello di prestazione dei quindicenni in alcune competenze basilari, indispensabili per affrontare e risolvere situazioni e problemi della vita quotidiana: l'obiettivo non è sapere se gli studenti conoscono specifici contenuti curriculari, quanto capire in che misura siano effettivamente in grado di utilizzare le conoscenze e le abilità apprese.

I risultati di PISA sono usati, inoltre, per la costruzione di indicatori delle prestazioni degli studenti nelle tre aree disciplinari indicate e per la redazione del rapporto OCSE sugli indicatori di qualità dei sistemi di istruzione (*Education at a Glance*). La fascia di età prescelta (quindici anni) scaturisce dal fatto che questa è l'età in cui si conclude l'istruzione dell'obbligo nella maggior parte dei paesi OCSE.

L'indagine, che si ripete ogni tre anni, individua una delle tre aree come area principale di indagine: nel 2000, il *focus* era costituito dalla compren-

sione della lettura, nel 2003 dalla matematica e nel 2006 dalle scienze.

Si è appena conclusa la prima rilevazione del secondo ciclo dell'indagine (PISA 2009), di nuovo focalizzata sulla comprensione della lettura. È appena il caso di ricordare che ogni rilevazione prevede, in pratica, che siano indagate tutte e tre le aree e ciò permette di fissare le comparazioni in dimensione diacronica. Inoltre, l'esistenza di quesiti identici nelle varie rilevazioni, definiti *item di ancoraggio*, rende possibile il raffronto tra i risultati delle successive rilevazioni.

In sintesi, i quattro obiettivi fondamentali di PISA sono:

- mettere a punto indicatori internazionali sulle prestazioni degli studenti;
- analizzare l'efficacia dei sistemi scolastici in un'ottica comparativa;
- verificare l'efficacia delle politiche scolastiche;
- consentire il monitoraggio dei sistemi di istruzione.

Com'è noto il MIUR ha affidato la conduzione di PISA all'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo e dell'Istruzione), presso il quale è costituito il Centro Nazionale PISA.

Nella prima parte di questo studio analizzerò i risultati italiani nelle scale generali di matematica, di comprensione della lettura e di scienze in raffronto con i risultati degli altri paesi (PISA 2006). Elencherò, poi, le principali differenze tra i risultati degli studenti e i risultati delle studentesse italiani (PISA 2003 e PISA 2006). Nel successivo paragrafo accennerò alle preminenti difformità tra i risultati degli studenti italiani nelle tre rilevazioni (PISA 2000, 2003 e 2006) in un confronto diacronico. Nel successivo paragrafo indicherò le diversificazioni esistenti all'interno del sistema scolastico italiano in riferimento all'insieme delle rilevazioni PISA. Nella seconda parte analizzerò la situazione internazionale: nello specifico, nel quinto paragrafo guarderò alle relazioni esistenti tra i risultati degli studenti e il loro *background* socio-culturale, mentre nell'ultimo paragrafo considererò l'influenza delle variabili scolastiche sui risultati degli studenti.

## **1. RISULTATI NAZIONALI PISA 2006**

### **1.1 Risultati italiani in confronto con gli altri paesi**

Inizio l'articolo riportando brevemente lo sconcerto che il Ministro dell'Istruzione dell'epoca, Giuseppe Fioroni, espresse in un comunicato a primo commento dei risultati PISA 2006 e che ben sintetizza gli esiti italiani in comparazione con i dati degli altri paesi.

“I dati sulla scuola italiana contenuti nel rapporto OCSE-PISA 2006 dimostrano che c’è un’emergenza educativa e di formazione che riguarda tutto il Paese, segno che qualcosa in passato non ha funzionato. Negli ultimi anni sono state fatte troppe riforme, occorre più serietà e un po’ di buonsenso. (omissis)... Dobbiamo dare ai giovani – concludeva Fioroni – le competenze indispensabili per potersi inserire in maniera proficua nel mondo del lavoro e far sì che i poveri di competenze di oggi non siano i poveri della vita di domani. Ne va del futuro del nostro Paese”.<sup>1</sup> (*il corsivo è mio*)

Riferisco, infine, un eloquente estratto dal discorso che lo stesso ministro Fioroni tenne al convegno INVALSI del 4 dicembre 2007 a Roma per la presentazione ufficiale dei dati:

“Quando in un paese il 40% è insufficiente di saperi e di competenze e ci accorgiamo che questa media è raddoppiata nelle famiglie che hanno difficoltà economiche o di disagio, significa che la nostra scuola non è un ascensore sociale.”<sup>2</sup>

(*il corsivo è mio*)

Ma quali sono questi dati che hanno provocato una tale constatazione? Passiamo ora alla disamina vera e propria degli esiti raggiunti dagli studenti italiani.

Iniziamo subito con le dolenti note: per quanto riguarda la *matematica*, l’Italia – al 38° posto su 57 partecipanti all’indagine, fra paesi OCSE<sup>3</sup> e paesi partner – ha un *punteggio medio di 462 (Deviazione Standard 96)* contro una *media OCSE di 498 (DS 92)*. Circa uno studente su 3 (il 32,8%) si colloca al livello 1 o addirittura sotto<sup>4</sup> (*media OCSE 21,3%*), mentre solo il 25,5%, uno su quattro, si colloca al livello 2 (*media OCSE 21,9*), quello delle competenze di base. Al livello 3, si piazza il

---

<sup>1</sup> <http://www.orizzontescuola.it/orizzonte/content-1297.html>

<sup>2</sup> [http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/adi/XoopsAdi/uploads/PDdownloads/fioroni\\_invalsi\\_download.doc](http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/adi/XoopsAdi/uploads/PDdownloads/fioroni_invalsi_download.doc)

<sup>3</sup> Fra i paesi OCSE europei, un punteggio peggiore lo ottengono solo la Grecia (459%), che però almeno migliora il suo risultato invece di peggiorarlo come l’Italia, e la Turchia (424%).

<sup>4</sup> Solo la Turchia, fra i paesi OCSE del bacino europeo, ha fatto di peggio col 52,1%.

22,1% degli studenti italiani (*media OCSE 24,3*), ai livelli superiori (4 e 5) si piazzano, rispettivamente, il 13,3% (*media OCSE 19,1%*) e il 5,0% (*media OCSE 10,0%*). Infine, un esiguo 1,3% (*media OCSE 3,3%*) si colloca al livello di competenza massimo, vale a dire 6. Gli unici paesi europei ad avere risultati inferiori agli italiani sono la Grecia, la Turchia, la Bulgaria, la Serbia, il Montenegro e la Romania.

In vetta alla classifica, tra i Paesi con i punteggi più alti, troviamo *Taiwan con 549*, paese partner non OCSE (*DS 103*), *Finlandia con 548 (DS 81)*, *Hong Kong e Corea*, paesi non OCSE, *entrambi con 547 (DS 93)*, *Paesi Bassi con 531 (DS 89)*, *Canada con 527 (DS 86)*.

I risultati in scienze hanno visto per l'Italia la collocazione al 36° posto nella classifica generale con un *punteggio medio di 475<sup>5</sup> (DS 96)*, molto al di sotto dello *score di 500 (DS 95)*, *media OCSE*, che rappresenta lo standard di riferimento mondiale e quindi, in un certo senso, la sufficienza. La *media dei paesi UE* nelle scienze è pari a 497. Fra i paesi che si sono comportati meglio dell'Italia, con una media significativamente più alta della media OCSE, possiamo annoverare la solita *Finlandia con 563 (DS 86)*, *Hong Kong con 542 (DS 92)*, *Canada con 534 (DS 94)*, *Taiwan con 532 (DS 94)*, *Estonia con 531 (DS 84)*, *Giappone con 531 (DS 100)* e *Nuova Zelanda con 530 (DS 107)*.

Sotto il livello 2 della scala complessiva di scienze, identificato come livello base di competenza scientifica per gli studenti, "...in grado di consentire loro di confrontarsi in modo efficace con situazioni in cui siano chiamate in causa scienza e tecnologia",<sup>6</sup> troviamo il 25,3% degli studenti italiani (*media OCSE 19,3%*). Al livello 2 si pone il 27,6% contro una *media OCSE del 24%* mentre al 3° livello si piazza il 27,4% degli studenti italiani (*media OCSE 27,4%*). A livello 4 e 5 troviamo, rispettivamente, il 15,1% e il 4,2% degli allievi italiani (*medie OCSE 20,3% e 7,7%*). Un risibile 0,4%, contro una *media OCSE dell'1,3%*, si dispone al gradino massimo della scala.

Gli italiani non sono mai stati particolarmente versati in matematica, anzi pare che molti di loro abbiano sviluppato una sorta di antipatia se

---

<sup>5</sup> Gli unici paesi europei che hanno fatto peggio dell'Italia sono: Portogallo (474%), Grecia (473%), Serbia (436%), Turchia (424%), Romania (418%) e Montenegro (412%).

<sup>6</sup> [http://www.invalsi.it/download/pdf/pisa06\\_Primirisultati\\_PISA2006.pdf](http://www.invalsi.it/download/pdf/pisa06_Primirisultati_PISA2006.pdf) (pag. 8 del documento).

non di avversione nei suoi confronti, che spesso sfocia in una vera e propria “*matofobia*”. Un tempo eravamo almeno un popolo di “letterati (poeti) santi e navigatori”, come dice il vecchio adagio. A leggere i dati OCSE-PISA del 2006 non lo siamo più: *51 studenti su 100* sono sotto i livelli minimi di alfabetizzazione, livello 3 della scala. Ma andiamo con ordine.

Il punteggio medio nella scala di competenza in lettura degli italiani è pari a *469%* (*DS 109*), contro una media OCSE di *492%* (*DS 99*), che colloca l’Italia al *33° posto* del *ranking* complessivo. I paesi OCSE che, a livello europeo, fanno peggio dell’Italia sono: la Repubblica Slovacca (*466%*), la Spagna (*461%*) e le consuete Grecia (*460%*) e Turchia (*447%*). Fra i paesi europei non OCSE, invece, troviamo un’insospettata Russia (*440%*), la Serbia (*401%*), la Romania (*396%*), il Montenegro (*392%*).

Dall’altra parte della scala, fra i paesi OCSE che si piazzano ai primissimi posti della graduatoria, troviamo: *Corea con 556 (DS 88)*, *Finlandia con 547 (DS 81)*, *Canada con 527 (DS 96)*, *Nuova Zelanda con 521 (DS 105)*, *Irlanda con 517 (DS 92)*. Tra i paesi partner segnalo *Hong Kong con 536 (DS 82)* e *Liechtenstein con 510 (DS 95)*.

L’*11,4%* degli studenti italiani è sotto il livello 1 (*media OCSE 7,4%*), mentre un *15,0%* si colloca a livello 1, *media OCSE 12,7%*. Il *24,55* degli studenti italiani si è piazzato a livello 2, contro una *media OCSE del 22,7%*. Questa volta era il livello 3 ad essere considerato il discrimine, in una scala a soli cinque valori, per definire il livello base di competenza tale da permettere “di confrontarsi in modo efficace con contesti e situazioni di vita quotidiana che richiedono l’esercizio di tale competenza”.<sup>7</sup> Si piazzano al livello 3 il *26,4%* degli allievi italiani (*media OCSE 27,8%*), mentre al 4° livello si colloca il *17,5%* contro una *media OCSE del 27,8%*. Al 5° e ultimo livello si pone il *5,2%* degli studenti italiani contro una *media OCSE dell’8,6%*, con punta di eccellenza la *Corea con ben il 21,7%* degli studenti al 5° livello.

Complessivamente in questa tornata i nostri ragazzi scivolano oltre il trentesimo posto per tutte le tre aree di competenza testate, ovvero nella seconda metà del ranking generale.

---

<sup>7</sup> [http://www.invalsi.it/download/pdf/pisa06\\_Primirisultati\\_PISA2006.pdf](http://www.invalsi.it/download/pdf/pisa06_Primirisultati_PISA2006.pdf) (pag. 11 del documento).

## 1.2 Principali differenze tra i risultati delle studentesse e degli studenti italiani (PISA 2003<sup>8</sup> e 2006<sup>9</sup>)

Iniziamo subito col dire che i risultati conseguiti dalle studentesse e dagli studenti italiani alla precedente rilevazione PISA 2003 sono stati migliori rispetto a quella successiva del 2006. Questa prima considerazione spiega lo sconforto provocato da questa rilevazione: dai dati già non esaltanti conseguiti nella precedente indagine si è passati a degli esiti ancor più negativi. Ma veniamo ai risultati di PISA 2006.

Per quanto riguarda la differenza tra maschi e femmine nella scala complessiva di scienze, non si rileva una differenza statisticamente rilevante: le ragazze hanno ottenuto in media un punteggio di 474 con *Errore Standard* di 2,8 (*media OCSE per le ragazze di 499*), mentre i colleghi maschi hanno ottenuto 477 (*ES 2,8*), a fronte di una *media OCSE di 501*.

Per la capacità di lettura, la differenza di posizionamento è a favore delle studentesse, che ottengono un punteggio medio di 489 (*ES 2,8*) contro un 448 (*ES 3,4*) dei colleghi maschi, con uno scarto di 41 punti che denota una superiore competenza delle studentesse rispetto agli studenti. La media OCSE è rispettivamente di 511 *per le ragazze* e 473 *per i ragazzi* (differenza di 38).

A differenza della classifica per capacità di lettura, per la matematica, i ragazzi si sono comportati meglio delle loro colleghe, raggiungendo un punteggio medio di 470 (*ES 2,9*) contro i 453 (*ES 2,7*) delle studentesse, uno scarto di 17 punti che si pone come statisticamente significativo. *La media OCSE è di 492 per le femmine* e di 503 *per i maschi* (differenza di -11).

Nell'indagine PISA 2003 abbiamo questi risultati di confronto.

Per la matematica, a fronte di un punteggio medio di tutti di 466 (*media OCSE 500*), il punteggio raggiunto dai maschi era di 475, con una differenza a loro vantaggio sulle femmine di 18 punti (*media delle ragazze di 457 punti*), rispetto ad una differenza di genere per i paesi OCSE di 12 punti a favore dei maschi (506 a 494). In 21 paesi, tra cui l'Italia, le femmine provano nei confronti della matematica un interesse ed un entusiasmo inferiore ai maschi. Ci sono, però, alcune regioni italiane, Lombardia e Veneto nella fattispecie, che presentano divari no-

---

<sup>8</sup> <http://www.sis-statistica.it/magazine/spip.php?article120>

<sup>9</sup> [http://www.istruzione.lombardia.it/pisa2006/materiali/Fiore\\_6feb08.pdf](http://www.istruzione.lombardia.it/pisa2006/materiali/Fiore_6feb08.pdf)

tevolmente più limitati (rispettivamente di 6 e 8 punti), evidenziando un rendimento simile tra i generi.<sup>10</sup>

La competenza in lettura, anche questa volta, è stata a favore delle ragazze, che si sono collocate appena sopra la media OCSE (494), con un punteggio medio di 495 e un vantaggio di 40 punti sui colleghi maschi italiani che hanno conseguito un punteggio di 455, più o meno lo stesso scarto del PISA 2006. Lo svantaggio dei maschi nella capacità di lettura e comprensione dei testi letterari è, però, superiore a quello mostrato dalle femmine in matematica. Le femmine raggiungono una media più elevata rispetto ai maschi in tutte le regioni e in tutti i paesi; da segnalare il caso della Toscana il cui divario fra ragazze e ragazzi è ancora più ampio, -59 punti (523 vs 464).<sup>11</sup>

Le competenze scientifiche si attestano su di un punteggio medio per le studentesse e gli studenti italiani di 486, a fronte di un punteggio medio OCSE di 500. Le differenze fra i due sessi per quanto riguarda la competenza scientifica non sono significative, attestandosi su di un distacco di appena 6 punti, vale a dire 490 per i ragazzi e 484 per le ragazze. Si evidenzia uno stesso scarto di 6 punti fra i ragazzi e le ragazze appartenenti ai paesi OCSE (503 vs 497). Da segnalare, infine, che nonostante la media nazionale e quella OCSE, ci sono alcune regioni italiane, Toscana, Lombardia e specialmente il Veneto, in cui la differenza di performance in scienze è a favore delle femmine.<sup>12</sup>

### **1.3 Preminenti difformità tra i risultati degli studenti italiani nelle tre rilevazioni (confronto diacronico)<sup>13</sup>**

In apertura una brevissima panoramica sulla rilevazione del 2000. Nei tre ambiti disciplinari su cui si incentra la prima edizione dell'indagine PISA, gli studenti italiani si classificano sempre sotto la media OCSE. Nello specifico, sulle competenze *in lettura* l'Italia presenta risultati medi significativamente inferiori alla media internazionale (487 punti rispetto a 500), un gap maggiore esiste per la performance *in matematica* dove gli studenti italiani si classificano al 27° posto su 41 paesi partecipanti e, con un punteggio medio di 457 punti, sono superati an-

---

<sup>10</sup> <http://www.sisform.piemonte.it/PISA/IresPisa.pdf> (pag. 23 del documento).

<sup>11</sup> <http://www.sisform.piemonte.it/PISA/IresPisa.pdf> (pag. 44 del documento).

<sup>12</sup> <http://www.sisform.piemonte.it/PISA/IresPisa.pdf> (pag. 52 del documento).

<sup>13</sup> <http://www.denaro.it/VisArticolo.aspx?IdArt=528592&KeyW=QUINTANO>

che dagli studenti polacchi, lituani e ungheresi. Anche per le scienze il livello raggiunto dalla media degli studenti italiani è di molto inferiore alla media dei paesi OCSE (478 punti rispetto a 500), attestandosi a livelli analoghi a quelli di Polonia, Danimarca e Grecia.

Dai risultati del 2003 emerge un dato generale sconcertante, vale a dire che ancora una volta il *ranking* degli studenti italiani è sotto la media OCSE per tutte le competenze considerate: dal confronto dei punteggi medi di scienze, lettura e specialmente matematica con le medie dei paesi OCSE si riscontrano scarti di 14, 18 e 34 punti, confermando in pieno l'andamento di PISA 2000.

Nello specifico per la lettura, l'Italia si colloca all'interno di un gruppo di paesi tra i quali ritroviamo Austria, Grecia, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna e Ungheria, mentre la distanza degli studenti italiani dai loro compagni finlandesi ammonta a 67 punti. Il confronto con i dati dell'indagine precedente evidenzia che i risultati del 2003 sono leggermente inferiori a quelli del 2000, in modo analogo a quanto rilevato per altri paesi quali Austria, Spagna, Federazione Russa, Giappone e Hong Kong. I risultati raggiunti, invece, dall'Italia per le scienze, anche se lievemente migliorati rispetto al 2000, restano inferiori alla media internazionale e non modificano in maniera rilevante la posizione italiana rispetto agli altri Paesi. La media italiana di 486 punti, è di 62 punti più bassa di quella ottenuta dai paesi con il punteggio più alto (Finlandia e Giappone).

Nell'indagine PISA 2006, per le competenze in lettura, l'Italia si colloca al 33° posto nella graduatoria dei 56 paesi partecipanti (gli Stati Uniti sono stati esclusi dal test di lettura per un errore materiale), facendo registrare un notevole distacco, superiore a 60 punti, rispetto ai paesi *top performer* (Corea, Finlandia ed Hong Kong). Un divario analogo si osserva per i risultati relativi alla matematica dove gli studenti italiani, con una media di 462 punti, sono distanziati di quasi 90 punti dai loro colleghi di Taiwan, della Finlandia e della Corea. Situazione relativamente migliore per quanto riguarda la scala complessiva di scienze per la quale si registra una media pari a 475 contro una *media OCSE pari a 500*.

In un'ottica diacronica, la lettura dei dati PISA 2000, 2003 e 2006 mostra un'involuzione dei punteggi degli studenti italiani rispetto alla scala complessiva di lettura: è lampante, infatti, una contrazione, statisticamente rilevante, della *performance* media che passa da un punteggio medio di 487 nella rilevazione di PISA 2000 ad un valore medio di 469 di PISA 2006.

Per quanto riguarda la matematica si registrano, invece, differenze non significative: il punteggio medio di *457 punti del 2000* passa a *466 nel 2003* per poi diminuire *fino a 462 punti nel 2006*. Anche per la scala complessiva di scienze i dati italiani mettono in luce, nel corso dei tre anni, una competenza di livello medio-basso, essendo sempre inferiori alla media dei paesi OCSE e di quelli partner, con delle differenze rilevanti nel passaggio da un'indagine all'altra.

Differenze se ne potrebbero cogliere ancora tante, mi limito ora a fare un ultimo raffronto minimo fra i tre cicli. Per la lettura è possibile osservare che fra la rilevazione del 2000 e quella del 2006 il punteggio medio degli studenti italiani è diminuito in maniera significativa, passando da *487 (media OCSE 500)* a *469 (media OCSE 492)*. Al contrario per quanto riguarda la matematica tra il 2003 e il 2006, il punteggio medio degli italiani ha avuto una variazione negativa non significativa, passando da *466 (media OCSE 500)* a *462 (media OCSE 498)*.

Delle differenze di genere ho già detto, ma in un'ottica diacronica complessiva si può aggiungere che esse risultano significative per tutti i tre cicli della rilevazione sia per la matematica sia per la lettura. Un divario nel rendimento in lettura a favore delle studentesse – dovuto al maggiore interesse che le donne manifestano verso diversi tipi di letture e per la maggiore propensione a ricorrere al prestito – è presente per la quasi totalità dei paesi coinvolti e per tutti i cicli di PISA, percentuale che passa dal *97,5%* del 2000 al *100%* dei paesi partecipanti all'edizione del 2006. Il migliore punteggio medio in matematica riportato dagli studenti presenta un'intensità minore rispetto a quello per le femmine in lettura e riguarda un numero inferiore di paesi: il *63,4%* dei paesi partecipanti nel 2000, il *70%* nel 2003 per scendere al *62,5%* nel 2006. Per quanto riguarda le competenze in scienze, si può affermare che la differenza tra i generi non risulta statisticamente indicativa ed interessa soltanto un numero ridotto di paesi. Con riferimento alla realtà italiana si può affermare che il fenomeno delle differenze di genere si manifesta in modo pressoché analogo al resto dei paesi OCSE. Nello specifico, confrontando le differenze medie, si desume una migliore *performance* media femminile nel campo della lettura in tutti gli anni di riferimento. Il divario tra maschi e femmine in lettura appare elevato e costante nei tre periodi, discostandosi in modo particolare nel 2003 dal resto dei paesi OCSE (differenza media in Italia pari a *40 punti* contro una media OCSE pari, soltanto, ad *11 punti*). Anche per quanto riguarda la matematica le differenze a favore degli studenti italiani risultano statistica-

mente significative e di grado maggiore rispetto a quelle calcolate per tutti i paesi OCSE. Spostando l'analisi ai divari medi in scienze si evidenzia che il fenomeno è di modesta intensità e le differenze non risultano, in nessun anno, statisticamente significative.

#### **1.4 Le diversificazioni esistenti all'interno del sistema scolastico italiano (riferimento all'insieme delle rilevazioni PISA)<sup>14</sup>**

I dati regionali delle tre rilevazioni PISA hanno messo in risalto in modo evidente l'ampia differenza di *performance* fra gli studenti secondo la ripartizione geografica della scuola frequentata. Gli studenti dell'Italia settentrionale ottengono punteggi medi nelle prove PISA in linea o al di sopra (in particolare quelli del Nord Est) della media OCSE, mentre gli studenti del Centro hanno risultati poco sopra la media italiana. Sono gli studenti delle regioni meridionali e insulari con livelli di rendimento decisamente inferiori sia alla media OCSE sia alla media dell'Italia, globalmente considerata, che trascinano in basso il dato complessivo. Questa è la considerazione di partenza.

Una differenza negli indicatori di sviluppo socio-economico fra Nord e Sud Italia può in parte dimostrare una certa relazione di causalità con i risultati scolastici, ma sicuramente i divari di prestazione evidenti fra le scuole italiane del nord e del sud non sono interamente riconducibili a questa sola interpretazione.

Le tre edizioni di PISA hanno inoltre provato l'esistenza di una forte varianza di risultati fra i differenti indirizzi di scuola secondaria di II grado (licei, istituti tecnici e istituti professionali), ma anche fra un istituto e l'altro. La differenza tra scuole in Italia rappresenta il *52,1% della variabilità* complessiva dei punteggi nei test contro una *media OCSE del 33,1%*. Inoltre, la frequenza di un indirizzo di scuola superiore comporta prestazioni differenti in tutti e tre gli ambiti testati, con punteggi più elevati nei licei, più bassi nei tecnici e ancor più bassi nei professionali. Tutto ciò non si può spiegare solo con una sorta di "gerarchia" fra i tre tipi d'indirizzo, radicata nella tradizione scolastica italiana, ma più congruamente in termini sia di livello di preparazione all'ingresso sia di origine sociale degli studenti.

---

<sup>14</sup> <http://www.sis-statistica.it/magazine/spip.php?article120>

Dal momento che il campione italiano di PISA 2006 era suddiviso in cinque macroaree geografiche<sup>15</sup> è possibile fare dei raffronti interni fra le stratificazioni geografiche e gli indirizzi scolastici. Per quanto riguarda le scienze (media italiana complessiva di 475) si può rilevare che gli studenti del Nord Est, però, ottengono un punteggio di 520, seguiti da quelli del Nord Ovest con 501, dal Centro con 486, dal Sud con 448 e le Isole con 432. Estrapolando i dati, emerge che i licei ma anche gli istituti tecnici del Nord Ovest e del Nord Est si collocano sopra la media UE, dimostrando un livello di preparazione migliore di quello dei colleghi delle altre regioni d'Italia. Per la matematica, in totale, uno studente su 3 (il 32,8%) si colloca sotto il livello 2, uno tra i più bassi in assoluto. I punteggi sono più elevati al Nord, gli unici ad avere il 13,4% di studenti in grado di rispondere ai test più difficili, in linea con la media OCSE. Nel Nord Ovest gli studenti ai livelli più alti di *performance* sono l'8,5%, molto meno di quanti non ve ne siano nella maggior parte dei paesi UE. Soltanto Grecia, Portogallo e Spagna, fra i paesi UE, hanno esiti peggiori in matematica fra i loro quindicenni.

Va ancora meglio se si prendono in considerazione i licei. Quelli del Nord e del Centro hanno un punteggio superiore alla media (531 il Nord Ovest, 548 il Nord Est, 509 il Centro). Mentre fra gli istituti tecnici, solo quelli del Nord Ovest arrivano a 520, un punteggio superiore alla media OCSE. Superano la media OCSE gli studenti del Nord Est e del Nord Ovest ma al Sud ad avere forti problemi in lettura sono il 35% degli studenti, più di uno su tre, mentre nelle isole arrivano al 40%.

## **2. RISULTATI INTERNAZIONALI PISA 2006**

### **2.1 Relazioni esistenti tra i risultati degli studenti e il loro retroterra socio-culturale**

Premesso che questa relazione esistente fra i risultati degli studenti e *background* socio-culturale rappresenta un limite al raggiungimento di livelli complessivi superiori di successo formativo, una sorta di inefficienza del sistema educativo che non riesce a capitalizzare appieno il potenziale cognitivo dei propri studenti, a prescindere dalla loro estra-

---

<sup>15</sup> *Nord Ovest* (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria), *Nord Est* (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna), *Centro* (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), *Sud* (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia), *Sud Isole* (Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia).

zione sociale, vediamo di seguito alcune delle relazioni più eloquenti fra questi due parametri.

Il gradiente socio-economico, ancorché potente fattore che influenza la prestazione di tutti gli studenti, gioca un ruolo più importante in alcune nazioni in particolare. In PISA 2006 due unità di misura, definite come *Strength of socio-economic gradient* e *Steepness of socio-economic gradient*, permettono di collocare i paesi partecipanti in una scala che misura la relazione fra questi fattori e la *performance* degli studenti. Meno del 10% delle variazioni della prestazione era spiegata dal *background* socio-economico in cinque dei sette paesi con la media più alta della graduatoria di scienze, sopra 530 (Giappone, Finlandia, Canada, Hong Kong ed Estonia), dimostrando che è possibile coniugare equità sociale e qualità educativa. Gli altri due paesi *top performer*, Nuova Zelanda e Taipei, superavano di poco il limite, giungendo rispettivamente al 16% e al 13%. I paesi dove il retroterra socio-economico, invece, spiegava la variazione di prestazione massima, erano Lussemburgo, Ungheria, Francia, Bulgaria e Cile. Fra i paesi dove due studenti di diversa estrazione socio-economica conseguivano la maggiore differenza nei punteggi stimati di scienze (*Steepness of socio-economic gradient*) troviamo Francia, Nuova Zelanda, Repubblica Ceca, Stati Uniti, Regno Unito, Belgio, Germania, Bulgaria e Liechtenstein.

Ma quanto sono forti le differenze nelle prestazioni fra gli studenti provenienti da diverse condizioni socio-economiche all'interno della stessa scuola? La risposta che dà PISA 2006 è che le differenze in ampiezza dentro le scuole sono relativamente simili da un paese all'altro. Nessun paese presenta delle differenze ascrivibili al retroterra socio-economico superiore al 12% delle variazioni di *performance*. Infine, persino due paesi all'opposto per quanto riguarda l'equità del sistema scolastico (fra i meno equi la Nuova Zelanda, fra i più equi la Finlandia) hanno simili gradienti socio-economici dentro le scuole. Ovviamente, a puro titolo di cronaca, segnalo che l'Italia si trova fra i paesi con alto livello di equità ma basso livello di risultati, con una relazione moderata tra *background* e risultati.

Resta da dire che molti dei fattori di svantaggio socio-economico non sono direttamente risolvibili, almeno nel breve termine. La preparazione culturale dei genitori può migliorare solo gradualmente, mentre il benessere economico delle famiglie resta legato allo sviluppo economico dell'intero paese, obiettivo sicuramente di lungo termine. Indubbiamente non sono disparità colmabili dal sistema scolastico nazionale, ma le scuole devono fornire opportunità di apprendimento eque che si colleghino con gli aspetti sistemici dell'istruzione.

## 2.2 Influenza delle variabili scolastiche sui risultati degli studenti<sup>16</sup>

Grazie al questionario scuola, redatto da ogni dirigente scolastico, l'indagine PISA 2006 ha potuto valutare l'impatto di diversi fattori scolastici sulle prestazioni degli studenti. L'associazione di diversi elementi quali l'ammissione, la selezione e il raggruppamento degli studenti, la gestione scolastica vera e propria, il grado di autonomia scolastica esercitato, le risorse, le politiche di rendicontazione, la pressione dei genitori ecc. non solo ha permesso di raccogliere dati generali sul funzionamento scolastico, ma anche di vedere come sia possibile migliorare i risultati degli studenti e mitigare l'influenza del retroterra socio-economico sulle *performance*. Vista l'eccessiva lunghezza ormai raggiunta dalla mia ricerca, limiterò l'analisi a pochi fattori tra i molti indicati.

L'età della prima selezione nei sistemi educativi internazionali, per esempio, varia dall'età di *10 a 17 anni*: Austria, Germania, Repubblica Ceca, Ungheria, Turchia, Bulgaria, e altri paesi, iniziano prima; Danimarca Finlandia, Islanda Norvegia, Polonia, Spagna, Svezia, UK, per nominare solo le nazioni europee, iniziano molto dopo. Il 15% degli studenti OCSE frequentano scuole che suddividono gli studenti in base alle abilità mostrate in tutte le materie, mentre un 54% adotta un raggruppamento parziale, solo in alcune materie. Gli studenti, che frequentano scuole che selezionano in base a criteri accademici, hanno prestazioni di solito migliori mentre quelle che raggruppano e selezionano per abilità non presentano variazioni statisticamente rilevanti. Invece, le scuole che raggruppano gli studenti per livelli di abilità in tutte le materie raggiungono risultati inferiori.

Un'aumentata pressione per il miglioramento dei livelli accademici raggiunti dagli studenti ha comportato una diffusione di politiche educative di responsabilità in molti paesi OCSE, sia pure con una variabilità da paese a paese molto accentuata. In media, nei paesi OCSE, il 65% degli studenti, stando a quanto riportano i presidi/dirigenti scolastici, sono sottoposti a un controllo delle prestazioni da parte di un'autorità amministrativa. La percentuale di quest'accertamento varia dal 90% di paesi come gli Stati Uniti, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Canada e altri paesi partner, all'80% di paesi come Croazia, Montenegro, Tunisia, Giordania fino ad abbassarsi al 36% in Svizzera, Danimarca,

---

<sup>16</sup> [http://www.invalsi.it/download/pdf/pisa06\\_20080604\\_INVALSI\\_05\\_cap4.pdf](http://www.invalsi.it/download/pdf/pisa06_20080604_INVALSI_05_cap4.pdf)

Giappone e ... ovviamente Italia. Inoltre, per restare ancora fra i fattori legati alle politiche di rendicontabilità, in media il 43% delle scuole partecipanti all'indagine utilizza gli esiti di prestazione dei propri studenti per la valutazione dei docenti. Ma ci sono anche paesi dove questa valutazione degli insegnanti pesa per più del 90%, fra i quali Regno Unito, Ungheria, Repubblica Ceca, Federazione Russa, Romania ed altri paesi. È appena il caso di ricordare che ci sono paesi dove la percentuale è molto più bassa, meno del 20% (Finlandia, Canada e Belgio) e addirittura meno del 10% (Lussemburgo, Svizzera e Grecia). Un altro fattore d'impatto interessante rivelato dall'analisi del questionario scuola è la considerevole differenza di *performance* degli studenti in quei paesi che adottano esami esterni basati su standard e dove le scuole rendono pubblici i loro risultati: *sembra che ci sia una forte associazione positiva fra il rendere pubblici i propri risultati e l'ottenimento di migliori risultati.*

Una volta che si sia tenuta in debito conto la variazione spiegabile con le differenze socio-economiche, l'effetto combinato di questi e altri fattori scolastici, che non ho citato,<sup>17</sup> suggerisce che circa un quarto dell'oscillazione delle prestazioni in scienze degli studenti nei paesi OCSE può essere spiegata con le modalità con cui questi fattori variano nei paesi e nelle scuole, un effetto congiunto e non indipendente dai motivi economici e sociali.

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

*Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, scienze e problem solving – Primi risultati di PISA 2003*, INVALSI, 2003.

Losito Bruno, (ed.), *Le competenze in scienze lettura e matematica degli studenti quindicenni – Rapporto nazionale PISA 2006*, Armando editore, 2008.

*The Programme for International Student Assessment (PISA)*, Executive Summary, OECD, 2007.

*Risultati di PISA 2006 – Un primo sguardo d'insieme*, INVALSI, 2007.

---

<sup>17</sup> Vedi il paragrafo "School and system-level factors", pp. 38-45, in: *The Programme for International Student Assessment*.

## La lingua del pane\*

Noi tutti lo sappiamo...

I limiti del nostro universo linguistico sono i confini del nostro mondo. Quanto ci è più familiare è ciò che riusciamo ad abbracciare col nostro vocabolario abituale. Il resto ci è estraneo e spesso addirittura incomprensibile: l'estraneo può intimorire.

Il linguaggio dell'“Altro”, l'inintelligibile, l'indecifrabile, in poche parole l'estraneo, ci rende insicuri, ci irrita. La lingua degli altri può far paura, se non compresa.

La nostra identità e la nostra madrelingua sono come due occhi coi quali scrutiamo nel buio delle case dalle lingue a noi straniere.

Curiosità e sete della conoscenza dovrebbero farci diventare avventurieri, quasi ladri, scassinatori.

Dovremmo voler alloggiare nelle lingue degli altri e non importa se entrando da finestre aperte o scassinandone le porte.

Scopriremmo sempre l'“Ignoto”, sveleremmo misteri, forse senza neppure arrivare ai nascondigli più intimi, alle sfumature linguistiche e dialettali.

La lingua che abbiamo appreso da bambini è la nostra “Heimat”, il nostro nido esistenziale, anima e pelle.

Nessun'altra lingua la può sostituire.

---

\* Discorso pronunciato da Joseph Zoderer in occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico 2009/2010 presso il liceo scientifico “E. Torricelli” di Bolzano il 19 settembre 2009. Si ringrazia J. Zoderer per la gentile concessione di pubblicare questo testo su *Rassegna* e si ricorda nel contempo che tutti i diritti sono riservati.

Le parole tramite le quali nell'infanzia ci siamo appropriati del mondo sono impregnate di connotazioni (tonalità, gestualità, colori, profumi) che non troveranno mai soddisfacenti traducibilità in una lingua in cui non si sia vissuti bambini.

Quando avevo quattro anni, pochi mesi dopo l'opzione per la Germania o l'Italia nel 1940, i miei genitori mi portarono via da casa, assieme ai miei fratelli, per trasferirsi in Stiria, a Graz. Da quel momento vissi in un paese straniero come se fosse la mia patria, e non vedevo alcuna differenza, neppure il fatto che per strada, in cortile e a scuola parlavo il dialetto di Graz come tutti quelli della mia età – la loro lingua era la mia – ma, chiusa la porta di casa mia, le parole improvvisamente mi si cambiavano in bocca, in un baleno mi si trasformavano nella testa in altre parole, o comunque era la mia bocca a pronunciarle in modo del tutto diverso, in sudtirolese. Tra le pareti di casa mia, parlavo senza accorgermene con un'altra lingua, parlavo come un bambino di Merano, non come uno di Graz.

Quando poi mi stabilii definitivamente nella mia terra natale, ero ormai un uomo sulla trentina.

La Heimat è una fortuna di cui un bel giorno si perde il ricordo, ma è nelle nostre ossa, in un nostro battito di ciglia, è tutto e quindi anche niente, è una lana finissima con cui fare un nido, è odore di cucina, la voce della mamma, che una volta coccola e un'altra sgrida.

Si, certo, Heimat è ciò che si conosce così bene che talvolta non si sa più che farsene. Heimat è la lingua più intima e più consumata, più di tutto la lingua dei sospiri repressi. Assieme ad essa cresce la contentezza, ma anche la voglia di pericoli – lei, la Heimat, è stata ed è la prima ruffiana tra chi fa domande ed il mondo attorno a lui.

Spesso ho sentito dire che la Heimat è lì dove stanno gli amici, è quindi il luogo dell'amicizia. Lo hanno detto Max Frisch e tanti altri. E non è affatto sbagliato, solo che non si deve dimenticare di fare una distinzione. C'è – almeno per me – una Heimat della testa ed una Heimat del primo respiro. La prima è la Heimat trovata o eletta individualmente, quella per così dire esistenzialistica, il luogo, il paese o la città in cui ci si sistema con le proprie esperienze tra amici, perché gli amici almeno rendono meno lontana la lontananza, rendono meno estranea l'estraneità, con gli amici ci si potrebbe persino scegliere la Heimat, voglio dire quella della testa, il luogo in cui ci si sente a casa, ci si incontra dopo il lavoro, si mangia e beve assieme, si dividono curiosità e tristezza, rabbia e speranza, si gioisce assieme. Ma stranamente si continua a sognare

ancora un'altra Heimat, che era tutt'un'altra cosa: una pesca sulla spal-letta del ponte, le braghette che la mamma ci toglieva e lavava brontolando nel ruscello vicino. E così soltanto ripensando cos'era la mia Heimat, qualcosa fatto di cose non importanti: buchi nella sabbia, nascondigli tra i cespugli, carbonaie e la paura cui mi ero abituato come ai richiami di mia madre. Spesso penso che il posto in cui mi sono sentito più a casa è quello in cui ho dovuto soffrire di più la paura, come se con la paura mi fossi conquistato il diritto di cittadinanza. E veramente qualche volta ho pensato di esser più abitante di Graz della maggior parte di quelli che sono nati e vivono a Graz, io che non sono nato in quella città ma mi ci sono nascosto nelle cantine, per sfuggire alle bombe.

La Heimat dell'infanzia è fatta di un tessuto di spazi immaginari; è una Heimat che probabilmente hanno anche i bambini senza patria, quale che sia il significato che diamo a queste parole: i figli di profughi, i figli di esuli, i figli di emigranti. È una Heimat che può essere il buio di un armadio o la penombra di uno scompartimento del treno, ai piedi della mamma o del papà o anche di estranei. E i rumori del treno mescolati alla polvere dell'estate e all'odore di insetti schiacciati.

Solo l'infanzia si impossessa per sempre di quanto sembra inutile, di ciottoli, schegge di legno e sogni antichissimi. Stranamente queste cose in apparenza così futili non ci abbandonano, e in queste riconosciamo in qualche modo il mondo, e nel mondo continuiamo ad imbatterci in esse, in questa Heimat. Queste cose banali dei nostri primi anni offriranno fino alla fine riparo ai nostri sogni e alle nostre speranze.

Non c'è patria della testa che possa sostituire le importanti banalità della nostra infanzia.

Accanto alla mia lingua parlo volentieri un altro idioma, però scrivo i miei libri, sempre, con parole che più del novanta per cento della popolazione dello Stato in cui sono nato e di cui sono cittadino non capisce. Finora ho sempre avvertito questa diversità come una parte importante della mia avventura esistenziale, e non come una limitazione delle possibilità o della qualità della vita. E, certamente, fra i motivi ci sono (almeno inconsciamente) anche quello di appartenere a una delle minoranze linguistiche meglio protette in Italia e il fatto che la mia lingua sia la madrelingua di circa cento milioni di persone in Europa.

Eppure continuano a chiedermelo: come ci si sente a essere un autore italiano che scrive i suoi libri in tedesco ed è tradotto in italiano da altri? Con delusione di alcuni di quelli che me lo domandano, io devo rispondere: non sono un autore italiano, perché autore italiano è solo uno

che dispone della lingua italiana e del retroterra culturale italiano come del suo innato materiale da lavoro e nello stesso tempo come della sua officina. Questo non è il caso mio e probabilmente non lo è della maggioranza dei sudtirolesi tedeschi. Io quanto meno ho sempre fatto distinzione fra l'appartenenza a uno Stato e l'appartenenza ad una patria culturale. Non basta un passaporto italiano, ritengo, per fare d'un senegalese un italiano, questo lo qualifica solo come un cittadino italiano con i relativi diritti e doveri. E quindi io sono e mi sento un autore austriaco con il passaporto italiano. Perché sono nato in uno strano incrocio della Mitteleuropea, a sud delle Alpi, in un groviglio viscerale fatto di monti e valli, sotto i ghiacciai e fra le mucche, le palme e i meli, in questo Sudtirolo dei contrasti, piccolo territorio che è stato per oltre settecento anni parte dell'impero asburgico e che poi, dopo la prima guerra mondiale, divenuto oggetto di scambio politico, si è sottratto all'abbraccio del fascismo per gettarsi fra le braccia aperte del nazionalsocialismo. Oggi, qui, noi tutti – tedeschi, italiani, ladini – viviamo in quanto abitanti di questo paese le conseguenze della storia, e ogni giorno è un giorno di un vasto e imprevedibile processo di apprendimento della reciproca tolleranza e del reciproco rispetto.

Io sono uno del quarto di milione di cittadini italiani di lingua tedesca del Sudtirolo con passaporto italiano. Però non mi importerebbe affatto se fossi venuto al mondo, anziché nell'ospedale di Merano, in un qualche accampamento o in una capanna ai margini d'un deserto o d'una steppa, se avessi aperto gli occhi al mondo accanto a un barattolo vuoto di conserva e avessi di lì a poco trotterellato nella sabbia o fra i cespugli d'una macchia: quella sarebbe oggi la mia Heimat, quella di cui mi ricorderei nella stanza d'albergo o nell'appartamento di un qualsiasi continente, probabilmente con trasfigurante nostalgia, e verosimilmente tenterei di rammentare il mormorio del vento ascoltandolo nella lattina di Cola o di Seven up, e mi guarderei attorno in cerca della sabbia o della macchia come d'una forma di sicuro riparo e quindi di Heimat. Ma, nel farlo, di che cosa dovrei sentirmi orgoglioso? La patria, la Heimat, secondo me, non è un merito, una medaglia. Casuale come il luogo del parto, la Heimat non può essere altro che un dono più o meno gradito. Per questo giudico il bisogno-richiamo di una bandiera un infantilismo patriottico.

Ciò nonostante, vedo il singolo individuo segnato dall'ambiente in cui è nato e in cui ha vissuto i primi anni fino al raggiungimento dell'età adulta. E prendo corrispondentemente sul serio la via via accresciuta

conformità fatta di gesti, mimica e soprattutto linguaggio – dal dialetto alla lingua letteraria –: quella conformità genetica che è insostituibile per dare un senso di appartenenza culturale. Perché racchiude la memoria e il sapere dei secoli e dei millenni.

Senza dubbio sono più immediatamente influenzato da Goethe, Schiller, Grillparzer e da Kafka e da Musil che da Dante, Petrarca o Manzoni. E ovviamente non ho mai letto “Cuore” di De Amicis. Eppure sono convinto che Dante è da tempo inglese come Shakespeare è italiano, Molière tedesco e Goethe francese. Tutti noi più o meno colti europei (però penso anche all’America o più in generale al mondo che legge) siamo da tempo contaminati, vuoi attraverso il tradizionale processo di formazione scolastica, vuoi attraverso i media della carta stampata o elettronici, e siamo da gran tempo permeati e segnati quanto meno dal patrimonio culturale occidentale.

Quale influsso, quale inavvertita o visibile conseguenza esercita il fatto di dover essere tradotto nel proprio Stato sull’identità di chi scrive o su ciò che scrive? Sarebbe facile mentire, però io non esito a rispondere sinceramente: sì, io mi sono arricchito in questa situazione di confine. Mi sento tenuto sveglio, sono in uno stato continuo di incontro con un’altra cultura. Ed è per questo, appunto, che sono ritornato qui, benché abbia trascorso la prima metà della vita come uomo di città e all’estero. Ora vivo di nuovo, ormai da un quarto di secolo, a sud del Brennero, in mezzo ai monti. Benché la città mi attiri, è qui che trovo la misura di attenzione sociale per me sopportabile. E per questo dico: in questa terra di confine sono diventato un autore diverso, forse più ricco di esperienze, di quello che sarei se avessi vissuto la mia vita di scrittore in un luogo uniforme, molto lontano dal confine. Inoltre credo che noi sudtirolesi di lingua tedesca, ladina o italiana siamo diventati tutti più ricchi in quest’osmosi culturale quasi inavvertibile, spesso irritante a livello politico (seppure pacifica nella dimensione privata). Per anni, anzi, per nove decenni ormai, abbiamo, nolenti o volenti, praticato e condiviso la quotidianità espressiva dell’altra lingua. Un italiano che parla tedesco con un bolzanino tedesco supera automaticamente (con o senza sforzo) una linea di confine, un cancello verso un altro mondo d’immagini linguistiche, deve affidarsi a questo momento esistenziale dell’altra, forse estranea Heimat, abbandonarsi ad essa per il tempo in cui parla, e scambiare la propria immagine con l’altra, scambiare il mondo nel quale si sente a suo agio, con il mondo al quale non è abituato. Perché Brot si dice pane, ma il pane è nelle varie regioni d’Italia

impastato e cotto in modi sempre diversi che ad Amburgo, Vienna o Monaco: Brot e pane sono portatori di mondi culturali cresciuti in modi assai differenti anche se poi, affamati o no, vi si possano affondare i denti e quindi placare la fame in giapponese, svizzero o senegalese.

E quando tu, che parli una lingua diversa, torni di nuovo nel tuo mondo linguistico, può darsi che non ritrovi subito le tue immagini. Per questo, a volte, mi sento come un traditore di me stesso, oppure come uno che, in un corridoio, sta fra due porte chiuse: dov'è la stanza che mi spetta? Quando nella traduzione italiana o francese leggo un paio di frasi o alcune pagine di un romanzo che ho scritto in tedesco, mi scopro un altro e per lo più frustrato; leggo in gran parte un romanzo che mi si è estraniato, le mie immagini, quelle che ho pensato in tedesco, si sono trasformate, i miei sentimenti hanno indossato abiti diversi. Ma così deve essere, perché l'altro mondo culturale ha per i sentimenti e tutto il resto immagini cresciute diversamente. Ammetto di sentirmi spesso equivocado, a volte perfino svenduto a poco prezzo, e allora agito i pugni. Però so che non è tradimento, è il necessario scotto che si paga nel varcare porte verso l'ALTRO. È una spirituale avventura esistenziale che ci tiene vivi, ci rende più ricchi d'esperienza e supera la nostra ristrettezza d'orizzonti. Vivere sulla frontiera è indubbiamente un processo di arricchimento. Anche senza averlo sempre avvertito, ora con ripulsa e ora con disponibilità, nella frizione fra due grandi culture linguistiche (e l'intendo con reciproco vantaggio), ne è stata investita anche la mia identità di scrittore; il risultato è uno stato di attenzione continua, una specie di ininterrotta disponibilità sia alla lite che al dialogo.

Perché, che lo si voglia oppure no, con simpatia o baruffando, qui da noi in particolare non ci si può sottrarre al confronto, alla discussione con l'altra parte.

L'acqua di un fiume può separare, ma anche condurre l'uno verso l'altro. A volte mi sento come un escluso volontario, come uno che sta sull'altra sponda e grida oltre il fiume con parole che, se il vento non le disperde, sono completamente diverse da quelle che la gente sull'altra riva è abituata ad ascoltare.

Ogni fiume si può attraversare. Il fallimento sarebbe se ci si affogasse, se la propria lingua fosse spazzata via dall'altra.

## Gli autori di questo numero

**Fiorella Farinelli** studiosa di sistemi e di politiche scolastiche, ricercatrice presso l'Isfol, pedagoga presso la Ssis di Roma, è stata assessore alle politiche formative del Comune di Roma e direttore generale dell'Ufficio Studi presso il Ministero P. I. Oggi scrive su riviste specializzate e sul sito [www.sbilanciamoci.it](http://www.sbilanciamoci.it). È membro del comitato scientifico di *Rassegna*.

**Carlo Bertorelle** ha insegnato lettere e storia negli istituti superiori e ha pubblicato, tra l'altro, *Nautilus – manuale di storia della letteratura italiana*, Zanichelli, 2000. Collaboratore degli Istituti pedagogici provinciali, editor di testi e pubblicazioni, segue la problematica pedagogico-didattica e le politiche scolastiche statali e regionali. È il coordinatore di *Rassegna*.

**Martin Dodman** è docente di Educazione comparata e di Didattica delle lingue presso la Lub di Bolzano-Bressanone. Collabora con associazioni educative e formative in diverse regioni italiane ed è consulente degli Istituti pedagogici dell'Alto Adige, del Trentino e della Val d'Aosta. Membro del comitato scientifico di *Rassegna*, autore di vari testi didattici e linguistici, tra cui *"Filosofare" la lingua per apprendere e Crescere in più lingue. Ricerche sul plurilinguismo in ambito scolastico*.

**Emanuele Barbieri** persona di scuola (come ama definirsi), ha maturato una lunga esperienza professionale: docente, preside, dirigente

sindacale. Già vice presidente del Consiglio nazionale della PI, è stato direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna. Ha insegnato nella Libera Università di Bolzano e, tra il 2006 e il 2008, ha ricoperto il ruolo di capo del Dipartimento della programmazione del Ministero della pubblica istruzione, coordinando, tra l'altro, il gruppo di lavoro che ha predisposto il *Quaderno bianco sulla scuola*.

**Daniele Checchi** insegna economia presso la facoltà di Scienze Politiche all'Università degli studi di Milano. Si occupa di comportamenti sindacali e di economia dell'istruzione, intervenendo puntualmente nel dibattito anche internazionale sulle scelte economiche attuali. Ha fatto parte nel 2000 della commissione del Governo per il riordino dei cicli scolastici, oggi collabora attivamente al noto sito [www.lavoce.info/articoli/-scuolauniversita/](http://www.lavoce.info/articoli/-scuolauniversita/)

**Giorgio Sciotto** esperto di sistemi scolastici e formativi, è stato dirigente scolastico a Milano e Roma e ha pubblicato numerosi libri sulla problematica dei diritti sindacali, della rappresentanza e dei progetti di riforma dell'istruzione secondaria di secondo grado.

**Domenico Chiesa**, è uno dei maggiori esperti delle problematiche ordinamentali e pedagogico-didattiche dell'istruzione secondaria e del rapporto con la formazione professionale. Col-

labora su queste problematiche con molte scuole, reti di scuole, Regioni ed enti locali. È autore di molti scritti tra cui *La mia scuola. Chi insegna si racconta*, Einaudi, 2005.

**Giorgio Allulli** è dirigente di ricerca Isfol, autore di numerose pubblicazioni sul rapporto tra scuola e mercato del lavoro. Ha diretto per molti anni il Comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico e formativo del Trentino, per il quale ha presentato periodicamente il rapporto generale offrendo così una sistematica opera di valutazione di sistema.

**Alberto Delcorso** ha insegnato per molti anni discipline giuridiche negli istituti superiori di Bolzano, collaborando spesso con i progetti di innovazione didattica studiati e proposti dall'Istituto pedagogico per questa area di insegnamenti. È attualmente dirigente scolastico dell'ITC "C. Battisti" di Bolzano e Vicepresidente del Comitato provinciale di valutazione per la qualità del sistema scolastico.

**Crescenzo Latino** docente di discipline scientifiche, preside di scuola media, quindi dirigente scolastico al Liceo Maffei di Riva del Garda e al liceo scientifico G. Galilei di Trento. Da quattro anni lavora presso il Dipartimento Istruzione della Provincia Autonoma di Trento nell'area a supporto della riforma scolastica. Si occupa prevalentemente di piani di studio dei licei, di esami di Stato e di valutazione.

**Roland Verra** è l'Intendente scolastico per le scuole delle località ladine, presidente dell'Istituto pedagogico ladino e membro del comitato scientifico di *Rassegna*. Scrittore, traduttore, poeta, collabora a diverse riviste sudtirolesi nelle diverse lingue. Studioso di problemi linguistici e glottodidattici, ha tra l'altro pubblicato *La minoranza ladina. Cultura, Lingua, Scuola* (2000) e *Plurilinguismo e Scuola Ladina* (2003).

**Fabrizio Dacrema**, attualmente Coordinatore Nazionale del Dipartimento *Formazione e Ri-*

*cerca* della Cgil, è stato insegnante e dirigente delle scuole dell'infanzia del Comune di Milano. Ha operato a lungo come dirigente sindacale della scuola, prima in Lombardia e poi a livello nazionale. Collabora con diverse riviste, tra cui "Articolo 33" e "ScuolaOggi.org", e ha contribuito a diverse pubblicazioni, tra le quali "La conoscenza per riprogettare l'Italia" pubblicato da Ediesse.

**Vittorio Campione** esperto di sistemi educativi, ha lavorato a stretto contatto con l'ex ministro Luigi Berlinguer. È autore, tra l'altro, con Paolo Ferratini e Luisa Ribolzi, del pamphlet *Tutta un'altra scuola. Proposte di buon senso per cambiare i sistemi formativi*, Il Mulino, 2005 e da anni sostiene l'opportunità di una convergenza delle diverse parti politiche per avviare la soluzione degli annosi problemi della formazione in Italia.

**Giuseppe Perna** laureato in Lingue e letterature straniere moderne, è stato docente di Inglese nella scuola superiore altoatesina per molti anni. È docente a contratto alla SSIS della Libera Università di Bolzano dove ha lavorato come Supervisore di tirocinio. Già ricercatore all'Istituto Pedagogico provinciale dal 2003 al 2008, è impegnato attualmente presso il Nucleo operativo del Comitato di valutazione del sistema scolastico della Provincia Autonoma di Bolzano.

**Joseph Zoderer** scrittore sudtirolese di larga fama, tradotto in molte lingue; fin dal suo primo romanzo di successo, "Die Walsche" (1982), particolarmente attento alla problematica esistenziale del confine e dell'intreccio tra diversi mondi culturali e linguistici. Ha ottenuto riconoscimenti di prestigio in vari paesi, ha raccontato nell'opera *Wir gingen / Noi andammo* l'esperienza del trasferimento in Austria al tempo delle opzioni, cui si riferisce anche nell'intervento pubblicato in questo numero di *Rassegna*. L'Istituto pedagogico di Bolzano ha pubblicato un suo dialogo con Claudio Magris sul tema "Identità e multiculturalità".

## *L'archivio di Rassegna: i temi e i curatori di diciassette annate*

- 1/1993 Problemi di una teoria dell'apprendimento e della formazione\* *(a cura di Gianfranco Amati)*
- 2/1994 La dispersione scolastica\* *(Mario Pollo e Milena Cossetto)*
- 3/1995 Il progetto sulla continuità educativa e didattica in provincia di Bolzano *(Luigi Guerra e Mirca Passarella)*
- 4-5/1996 L'educazione interculturale in Alto Adige\* *(Franco Cassano e Laura Portesi)*
- 6/1997 La formazione musicale nella scuola di base *(Elita Maule, Enrico Strobino, Diana Penso, Mario Piatti e Barbara Ritter)*
- 7/1997 Il cooperative learning\* *(Giorgio Chiari)*
- 8/1998 Gli scenari della scuola che cambia: il ruolo degli IIRSAE e degli Istituti pedagogici *(Franco Frabboni e Daniela Pellegrini Galastri)*
- 9/1998 La nascita della Facoltà di Scienze della Formazione in Alto Adige *(Giampaolo Zucchini)*
- 10/1999 La nascita delle istituzioni scolastiche autonome e l'innovazione nel sistema *(Raffaele Iosa)*
- 11/1999 Dalla memoria alla storia\* *(Giampaolo Zucchini)*
- 12/2000 La riforma dei curricoli *(Martin Dodman)*
- 13/2000 L'autonomia alla prova *(Martin Dodman e Carlo Bertorelle)*
- 14/2001 Identità e multiculturalità\* *(Siegfried Baur)*
- 15/2001 L'integrazione tra scuola, formazione e lavoro\* *(Fiorella Farinelli e Silvio Goglio)*
- 16/2001 La formazione continua degli insegnanti *(Anna Rita Calabrò)*
- 17/2002 Autonomia e federalismo a scuola *(Günther Pallaver)*
- 18/2002 Il disagio giovanile e la scuola *(Mario Pollo)*
- 19/2002 La formazione iniziale degli insegnanti *(Ivo Mattozzi)*
- 20/2003 L'apprendimento collaborativo in rete *(Gianfranco Amati)*
- 21/2003 Integrazione scolastica e bisogni educativi speciali *(Dario Ianes)*
- 22/2003 Identità culturali e pluralismo nella scuola: L'Europa e l'Alto Adige/Südtirol *(Roberto Toniatti)*
- 23/2004 Valutazione di sistema e sistema di valutazione *(Mario Castoldi)*
- 24/2004 Università di Bolzano e territorio: una sfida ancora aperta *(Franco Frabboni e Carlo Bertorelle)*
- 25/2004 Insegnare e apprendere in più lingue\* *(Siegfried Baur)*
- 26/2005 Religioni e civiltà tra conflitti e dialogo *(Adel Jabbar)*

- 27/2005      Formazione e politica (*Piero Bertolini e Loris Taufer*)
- 28/2005      Un approccio educativo per il bambino e la bambina 0-3 anni  
(*Liliana Dozza e Angela Boscardin*)
- 29/2006      Matematica: l'emergenza della didattica nella formazione  
(*Bruno D'Amore*)
- 30/2006      Giovani e lavoro in Europa: un futuro precario? (*Mario Telò*)
- 31/2006      Autovalutazione per il cambiamento  
(*Italo Fiorin e Mario Castoldi*)
- 32/2007      La pedagogia della lettura (*Ermanno Detti*)
- 33/2007      Indicazioni nazionali, provinciali e curricula (*Siegfried Baur*)
- 34/2007      L'autonomia delle scuole 10 anni dopo  
(*Daniela Pellegrini Galastri*)
- 35/2008      Gli insegnanti e la valutazione (*Mario Castoldi*)
- 36/2008      Il curriculum verticale (*Carlo Fiorentini*)
- 37/2008      "Fare filosofia" a scuola (*Loris Taufer*)
- 38/2009      Autonomia e convivenza in Alto Adige (*Günther Pallaver*)

**\* Esaurito**

**A partire dal n. 23 del 2004, Rassegna si può leggere anche sul sito Internet dell'Istituto pedagogico di Bolzano ([www.ipbz.it](http://www.ipbz.it))**

---

**Quaderni di Rassegna**

---

- 1/2003      Claudio Magris, Joseph Zoderer  
**Identità e multiculturalità**  
*Dialogo sui valori e sulle frontiere*  
A cura di Carlo Bertorelle, Postfazione di Siegfried Baur  
Azzano San Paolo (Bg), Edizioni Junior, 2003  
ISBN 88-8434-092-6
- 2/2005      **Procopius va a scuola**  
*di rete in rete*  
Gianfranco Amati, Ottavio de Manzini,  
Mario Tonello, Guglielmo Trentin  
Azzano San Paolo (Bg), Edizioni Junior, 2005  
ISBN 88-8434-245-7  
*Allegato al volume un CD-ROM*
- 3/2008      **Matematica: un problema da risolvere**  
Rosetta Zan  
Azzano San Paolo (Bg), Edizioni Junior, 2008  
ISBN 978-88-8434-447-6

