



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

7^a COMMISSIONE PERMANENTE (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DELLA SCUOLA ITALIANA, IN RAPPORTO AI SISTEMI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE DEGLI ALTRI PAESI EUROPEI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA VALUTAZIONE DEI RISULTATI, AL PROCESSO AUTONOMISTICO E AL CONTRASTO DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA

97^a seduta: mercoledì 27 giugno 2007

Presidenza della presidente Vittoria FRANCO

I N D I C E

Seguito dell'audizione del capo dipartimento per l'istruzione del Ministero della pubblica istruzione

PRESIDENTE	Pag. 3, 17	* COSENTINO	Pag. 10, 15
ASCIUTTI (FI)	3, 15		
* CAPELLI (RC-SE)	7		
* MARCONI (UDC)	10		
NEGRI (Aut)	5, 15		
* PELLEGGATTA (IU-Verdi-Com)	6		
SOLIANI (Ulivo)	8		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Interviene il capo dipartimento per l'istruzione del Ministero della pubblica istruzione, dottor Giuseppe Cosentino.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione del capo dipartimento per l'istruzione del Ministero della pubblica istruzione

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana, in rapporto ai sistemi di istruzione e formazione degli altri Paesi europei, con particolare riferimento alla valutazione di risultati, al processo di autonomia e al contrasto della dispersione scolastica, sospesa nella seduta del 20 giugno scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi previsto il seguito dell'audizione del capo dipartimento per l'istruzione del Ministero della pubblica istruzione, dottor Giuseppe Cosentino, che ringrazio per la tempestività con cui ha accolto nuovamente il nostro invito, dandoci in questo modo la possibilità di completare, in tempi brevi, la relativa procedura informativa che suscita, tra l'altro, particolare interesse nella Commissione, come dimostra anche il consistente numero dei colleghi che hanno chiesto di intervenire. Ad essi cedo subito la parola.

ASCIUTTI (*FI*). Dottor Cosentino, sul tema della scuola ci sarebbe tanto da dire. Molte parole sono state già spese al riguardo, al punto che, se le si dovesse raccogliere, non so quale biblioteca riuscirebbe a contenerle. Rimane il fatto che la scuola sta precipitando sempre più in basso.

Innanzitutto, c'è il problema della qualità dell'insegnamento che, nonostante l'alternanza dei Governi, permane. Si tratta, del resto, di un problema che non si risolve certamente dall'oggi al domani, come più in generale tutte le questioni relative alla scuola. Tuttavia, se si fosse affrontato qualche anno fa, forse oggi avremmo potuto registrare qualche cambiamento o un'inversione di tendenza. È indubbio che tutti quanti auspichiamo il massimo livello qualitativo nell'insegnamento: si parla attualmente di lauree specialistiche per i futuri docenti, di corsi *ad hoc*, anche se forse, da questo punto di vista, si dovrebbe maggiormente riflettere sulla qualità stessa del nostro sistema universitario, oggi completamente

diverso rispetto al passato, oltre ad essere difforme da quello di altri Paesi con cui dobbiamo confrontarci. Esistono carenze enormi per quanto riguarda l'insegnamento di alcune materie scientifiche, tanto che ormai comincia a diventare necessario reclutare professori dall'estero per sopperire a tale mancanza.

Questo dato ben evidenzia il cambiamento che si è registrato nella stessa concezione della funzione del docente rispetto, ad esempio, a quella che si aveva negli anni Sessanta, quando essere insegnante rappresentava un titolo di merito nella società. Oggi, invece, essere insegnanti è – non dico per tutti, ma per molti – quasi un ripiego, con tutte le conseguenze che ciò comporta. Lo abbiamo visto anche quest'anno, nell'ultima sessione degli esami di Stato, durante la quale si è registrato un numero elevato di commissari rinunciatari (mi pare il 22 per cento dei docenti, cui si è aggiunto il 6 per cento dei dirigenti). Si potrebbe ricercare la causa nel fatto che gli insegnanti sono mal pagati ma, in verità, tale situazione sembra piuttosto da imputarsi ad un calo di professionalità e di responsabilità da parte del corpo docente, senza il quale, probabilmente, non si sarebbero avute quelle assenze. Certamente i numeri sono inferiori rispetto al passato, ma si tratta pur sempre di un dato preoccupante; per non parlare, poi, delle certificazioni mediche. E allora, che fare?

In realtà, si tratta di un problema di cultura generale che appartiene alla storia del nostro Paese, con tutti i suoi meriti e i suoi errori, a partire dalla scolarizzazione di massa e, quindi, dal grande afflusso di docenti, con l'eliminazione di concorsi seri, con assunzioni *ope legis* e, soprattutto, con stipendi non adeguati. Ritengo, comunque, che non sia tanto l'inadeguatezza degli stipendi a demotivare gli insegnanti, quanto piuttosto la mancanza di una progressione di carriera: infatti, che un insegnante lavori o meno non comporta alcuna progressione sul piano professionale. Una situazione del genere determina un abbassamento del livello delle prestazioni rese, cui va aggiunto anche il problema dell'incertezza del posto di lavoro.

In riferimento alla questione degli organici funzionali, lei stesso, dottor Cosentino, ha ricordato che, almeno per il sostegno (ho visto la bozza e possiamo discuterne), non costerebbe molto migliorare la situazione esistente, anche se sarebbe opportuno estendere l'intervento all'intero corpo docente. Certamente a tal fine il Ministero della pubblica istruzione ha bisogno di maggiori introiti: infatti, poiché ormai la maggior parte del finanziamento è rappresentata dagli stipendi non è possibile risparmiare.

Un altro problema riguarda la *governance* della scuola. Nonostante i decreti delegati, gli organi collegiali e l'istituzione della figura del dirigente in sostituzione di quella del preside non esiste un rapporto proficuo tra la scuola e l'ambiente circostante, il territorio, con la conseguenza che si registrano notevoli discrepanze. Bisognerebbe inoltre promuovere, finalmente, l'autonomia scolastica di cui sempre si parla, indipendentemente dal succedersi dei Governi. Nonostante sia stata inserita nella nostra Costituzione, sicuramente non si può parlare oggi di una vera autonomia scolastica, anche se ci riempiamo la bocca con questa espressione. Mi per-

metta una battuta provocatoria, dottor Cosentino: saprebbe dirmi quante sono state quest'anno le circolari indirizzate dal Ministero alle scuole? Se l'autonomia scolastica ci fosse davvero ci si limiterebbe, a livello centrale, ad individuare delle linee generali, lasciando poi all'autonomia delle scuole la gestione dei sistemi di valutazione e di controllo e, in questo ambito, eventualmente delle dismissioni stesse. Ricordo che Blair, durante il primo anno di Governo, chiuse oltre 30 scuole, sulla base di un ragionamento molto semplice: quelle che funzionavano potevano andare avanti, mentre le altre dovevano essere chiuse. In Italia si arriverà mai a prendere una decisione simile? Non lo so.

Concludo facendo riferimento al rapporto tra Titolo V della Costituzione ed istruzione professionale. Mi chiedo se il Ministero abbia intenzione di cedere finalmente agli enti locali le armi in materia di istruzione professionale. Qualche giorno fa, parlando in via informale con degli amici, ricordavo che alcuni deputati sono stati in Finlandia per verificare il funzionamento delle scuole in quel Paese. Potreste dirmi che la Finlandia è grande come metà della Lombardia (anzi forse è come il Veneto), tuttavia mi piacerebbe che in Italia le scuole funzionassero come nel Nord Europa, dove gli istituti scolastici, specialmente quelli di istruzione tecnica e professionale, sono legati ai Comuni, i quali hanno piena responsabilità e completa autonomia, potendo decidere di assumere e licenziare docenti e dirigenti, di aprire e chiudere scuole, in forte sinergia con i bisogni del territorio. Infatti, per quanto riguarda in particolare l'istruzione professionale, mi sembra eccessivo pretendere che a livello centrale si possano conoscere i bisogni dei vari territori. Di certo non è facile trovare in Italia una soluzione al tavolo Stato-Regioni, perché le Regioni, qualunque sia il Governo, chiedono risorse per realizzare interventi. Il Ministero della pubblica istruzione dovrà prendere una decisione al riguardo, considerato anche che sta spendendo molto per l'istruzione professionale: si potrebbe pensare, per esempio, di allocare i finanziamenti stessi presso le Regioni.

Queste le domande che intendevo rivolgerle, dottor Cosentino, anche se ci sarebbe ben altro ancora da chiedere.

NEGRI (*Aut*). Signora Presidente, il dottor Cosentino avrà sicuramente valutato, con l'apprensione avvertita da noi tutti, le considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, il professor Draghi, in merito allo stato dell'istruzione nel nostro Paese e le proposte che, con molta incisività – forse per la prima volta – sono state avanzate nel merito da una così alta autorità dello Stato (concedetemi questa definizione, anche se la Banca d'Italia non è più propriamente un ente statale). Il professor Draghi ha sottolineato l'importanza del completamento dell'autonomia scolastica e di una più fluida e remunerata professionalità dei docenti, nell'ottica di un superamento del divario territoriale.

La questione del divario territoriale è posta altresì al centro della produttività scolastica nell'analisi ISTAT per l'anno 2006. Apro una parentesi: è abbastanza preoccupante che nel *dossier* ISTAT sullo stato del

Paese alla scuola vengano dedicate solo poche tabelle e un piccolissimo riquadro. In esso si parla di tutto, dei patti territoriali e di molteplici argomenti, ma assai poco del sistema educativo-professionale. Nonostante la scarsa attenzione dedicata alla scuola dall'ISTAT, il crescente divario nel campo della formazione scolastica tra gli adolescenti che vivono al Sud e la media nazionale rappresenta un problema molto serio.

Alla luce di una valutazione d'insieme, oggetto ormai di una riflessione sistemica, vorrei chiedere al dottor Cosentino se non ritenga che il sistema dell'autonomia scolastica richieda ormai forme di rappresentanza e un sistema di *governance* diversi. In altre parole: non è pensabile fare del complesso delle scuole autonome in Italia una sorta di ANCI e conferire alle singole istituzioni una soggettività giuridica e un potere contrattuale nei confronti dell'amministrazione centrale? Bisogna infatti considerare che la riforma del Titolo V della Costituzione prevede che le singole Regioni possano, in virtù della propria forza politica e sociale, acquisire competenze anche nel sistema scolastico. Pertanto, l'attuazione delle disposizioni previste nel Titolo V, con quel terzo comma dell'articolo 116 sul «federalismo a velocità variabile», e i problemi oggettivi che ne risultano sollecitano un salto di qualità nel sistema delle autonomie scolastiche. Sicuramente questo obiettivo è stato perseguito dai nuovi sistemi di valutazione che il Ministero della pubblica istruzione ha messo in campo e dalla scelta di puntare sul sistema delle autonomie, grazie anche ad un monitoraggio continuo. Tuttavia, se alle singole autonomie scolastiche non viene attribuita una soggettività giuridica e contrattuale più forte, il sistema non si evolve.

La domanda che le rivolgo è molto semplice: non crede che sia necessario ormai compiere un salto di qualità per venire incontro – almeno in parte – a quei problemi che il rapporto ISTAT e la relazione del professor Draghi hanno evidenziato?

Le pongo un'ultima domanda che ho già formulato al Ministro in un'interrogazione, alla quale non ho ancora ricevuto risposta: non pensa che il decreto ministeriale n. 21 del 2007, considerate le difficoltà di pagamento delle supplenze inserite nel capitolo di spesa, determini un appesantimento del sistema?

PELLEGATTA (*IU-Verdi-Com*). Signora Presidente, ho fatto pervenire al dottor Cosentino, attraverso gli uffici della nostra Commissione, le domande in forma scritta; quindi, non entrerò nel dettaglio, ma ricorderò brevemente ai colleghi i temi sui quali mi sono soffermata.

Per quanto concerne l'autonomia scolastica – che già altri colleghi hanno citato – ho chiesto al dottor Cosentino quali siano, a dieci anni dalla realizzazione del sistema, i modelli organizzativi cui hanno fatto riferimento gli istituti, se siano innovativi o abbiano ricalcato modelli già esistenti; in particolare, come si sia attrezzato il Ministero per rispondere a quest'innovazione.

Il secondo quesito riguarda l'obbligo scolastico. Il prossimo anno entrerà in vigore la norma della legge finanziaria che innalza a sedici anni

l'obbligo scolastico. Quali problemi potrebbero presentarsi per gli istituti che devono rispondere in maniera uniforme all'esperienza di elevare il livello culturale dei nostri ragazzi? Come intende rispondere il Ministero?

Il terzo quesito concerne il problema dolente della dispersione scolastica. È un aspetto da affrontare prioritariamente per innalzare l'obbligo e assicurare a tutti i ragazzi il miglioramento del livello culturale. Ma una così alta percentuale di dispersione scolastica (che, secondo recenti indagini, non colpisce soltanto le aree caratterizzate da disagio sociale, ma anche le zone industrializzate del Nord e del Nord-Est) sembra significare che l'istruzione e la cultura non siano considerate un bene prezioso. In tale contesto, domando al dottor Cosentino come farà lo Stato a verificare che tutti i tredicenni, superata la terza media, proseguano gli studi.

CAPELLI (RC-SE). Dottor Cosentino, in uno dei primi punti della sua interessantissima relazione si è soffermato sul passaggio in atto da un sistema di conoscenze ad un sistema di competenze spendibili in diversi contesti dell'apprendimento. Ho qualche perplessità sulla centralità di questo passaggio, anche perché penso che alle conoscenze e alle competenze debba sempre accompagnarsi l'apprendimento dei saperi. Ritengo che nell'apprendimento vi sia un ordine di funzioni che va dall'abilità alle competenze, ma il livello più alto è quello dei saperi.

A mio avviso, la Repubblica italiana non ha soltanto il compito di assicurare l'insegnamento di abilità e competenze trasferibili, ma anche quello di diffondere sapere, nel senso più profondo del termine, vale a dire sapere critico. Infatti, non si può liquidare il problema affermando che quanto più tempo si studia, tanto più si acquisisce sapere critico; anche chi interrompe il proprio ciclo d'istruzione ad un livello inferiore ha il diritto di padroneggiare questo genere di sapere, di cui peraltro non si parla mai.

Quindi, contesto la centralità di tale passaggio nei termini in cui pedagogicamente lo si intende oggi, poiché rivendico la superiorità del sapere e della capacità critica quali elementi fondanti della cittadinanza. Non che le abilità e le competenze non siano importanti, ma c'è un sapere più profondo che inerisce non tanto alla sua spendibilità nel mondo del lavoro, quanto alla capacità di decidere di sé e della propria vita, valori, secondo me, superiori.

Ritengo inoltre che la scuola italiana da tempo non sia la scuola del programma, o almeno non lo è la scuola di base italiana che è, invece, la scuola della programmazione. Infatti già nei programmi del 1979 e del 1985 è stato fatto questo passaggio. Naturalmente, la scuola superiore è cosa diversa. Il problema è che nel 1979 e nel 1985 c'è stata la capacità di fare una sintesi delle diverse impostazioni pedagogiche, tutte legittime e tutte interne alla tradizione culturale italiana, mentre oggi questa capacità non c'è. Dunque, al di là delle critiche che si possono fare alle vecchie Indicazioni nazionali del ministro Letizia Moratti, penso che anche oggi ci troviamo ad un punto di stallo proprio perché non c'è la capacità di portare ad una unità nella molteplicità non solo le diverse scuole peda-

gogiche ma anche le differenti sperimentazioni, in relazione con la scuola reale.

Il secondo punto riguarda il problema dell'autonomia, sul quale vorrei formulare una richiesta anche se, probabilmente, non è ancora disponibile una risposta. Ieri la vice ministro Bastico, replicando ad una critica sulla prima traccia degli esami di Stato, ha fatto un discorso rigidamente legato ad un'idea di programma: ha detto che la scelta di Dante è stata criticata da molti, tuttavia Dante fa parte di tutti i programmi delle scuole superiori italiane. Quindi, anche volendo arrivare al completo superamento dell'idea del programma, ci dovrebbe essere, soprattutto per chi affronta la maturità, per un giovane diciottenne, un patrimonio di cultura di base – sto parlando dell'italiano, della filosofia e quant'altro – cioè una cultura nazionale e sovranazionale che comunque andrebbe conosciuta. Questo non contraddice l'idea del superamento del programma, ma è un problema che deve essere affrontato e molte scuole non lo fanno, richiamandosi non soltanto all'autonomia ma anche alla libertà d'insegnamento. Su tale aspetto invito a riflettere. Penso che ci debba essere una base obbligatoria e che quindi si debbano fissare dei programmi minimi che vanno rispettati su cui poi organizzare l'autonomia e la libera scelta del *curriculum*.

Per questo chiedo che si faccia un'analisi concreta dei vari piani dell'offerta formativa per vedere quanto c'è di innovativo rispetto alla consuetudine nazionale; quanto nella struttura dei bilanci a progetto rimane nella quotidianità delle varie scuole e quanto è riservato all'eccezionalità. Una valutazione dell'autonomia che non muova da questi dati mi sembra quanto meno problematica.

SOLIANI (*Ulivo*). Ringrazio il dottor Cosentino per la sua presenza e parto delle considerazioni che ha svolto nella seduta precedente. I temi legati all'autonomia ci interessano particolarmente e sono la grande scelta politica di questi anni che credo ci accomuna tutti e per la quale dovremmo trovare le energie migliori per fare un buon discorso di confronto convergente verso il futuro della scuola italiana. I temi ci sono tutti e lei li ha richiamati per quanto di sua competenza in modo puntuale. Mi sembra di poter dire, però, che ancora non si è verificato il decollo maturo che ci si aspetterebbe a distanza di dieci anni dalle riforme legislative e costituzionali.

Il decollo non è ancora avvenuto per diversi motivi; per esempio, sull'autonomia di curriculum (sulla quale ha fatto bene a soffermarsi perché in tale sede si decide molto, praticamente tutto, dell'autonomia, dato che ne è l'oggetto; i soggetti, poi, sono le istituzioni scolastiche, i docenti e le altre componenti) si intreccia la discussione, anch'essa culturale e di peso, tra i saperi, le conoscenze, le competenze e la cittadinanza, cioè la capacità dei ragazzi di crescere con acquisizioni che formano la personalità e mettono in condizione di esprimersi e di continuare ad apprendere.

La questione del curriculum, che è fondamentale, potrebbe essere sviluppata maggiormente. Il radicamento nella comunità e la conoscenza della cultura locale sono sicuramente importanti. Mi interesserebbe,

però, anche capire quale sia il profilo di scuola nazionale sul piano dei saperi e degli obiettivi, il che significa molto in tema di uguaglianza e di opportunità. L'accento che lei ha fatto a ciò che sta accadendo sulle Indicazioni nazionali non mi pare abbia ancora il respiro delle grandi scelte sugli obiettivi culturali. Inoltre è necessario considerare l'apprendimento delle lingue straniere, non parlo solo dell'inglese ma anche di altre lingue. Ormai dobbiamo pensare al futuro quindi è necessaria la conoscenza delle grandi lingue del mondo di domani.

Ci fa piacere sapere che il Ministero la pensa in questo modo, perché l'autonomia del curriculum è molto importante ed è strettamente connessa al grande tema della valutazione, che ci colloca inevitabilmente nella comparazione internazionale. Questo è un punto nodale: la libertà d'insegnamento, la strutturazione del curriculum, i grandi obiettivi culturali, la valutazione dei risultati, nell'ottica di affrontare la competizione internazionale, non reggono se non sono accompagnati da altri aspetti tra cui, essenzialmente, le risorse idonee.

A questo proposito lei rimanderà naturalmente alla volontà politica e ai responsabili di altri Ministeri, però per come l'autonomia scolastica ha vissuto gli ultimi anni e per come vive il presente, mi sembra che le sofferenze siano state maggiori dei risultati. La tematica è stata posta ma siamo ancora in fase di decollo.

Per questo tipo di autonomia di curriculum, con le responsabilità che ha giustamente sottolineato, l'istituzione scolastica, al fine di assicurare il raggiungimento dei risultati, ha bisogno di una capacità di organizzazione collegiale: potremmo fermarci ai docenti, tuttavia esiste anche una programmazione partecipata con le famiglie e gli studenti. L'organizzazione collegiale dei docenti è assolutamente inadeguata a fronteggiare tali esigenze. Purtroppo dobbiamo constatare che nel disegno di legge n. 2272-ter, all'esame della Camera dei deputati, l'organizzazione collegiale dipartimentale è stata accantonata. Speriamo venga ripresa in un altro momento, ma questo mi lascia pensare che il necessario decollo ancora non è avvenuto. Mi sembrano invece apprezzabili i riferimenti contenuti nel provvedimento rispetto all'organico funzionale (non si parla di «organico» ma comunque ci stiamo molto avvicinando a questa idea).

Per quanto concerne le scelte relative alla stabilità dei docenti di sostegno per i minori stranieri e l'idea di forme di valutazione di merito, sono d'accordo. Tutta la parte relativa ai docenti dovrebbe essere finalizzata al miglioramento della professionalità e alla piena soddisfazione di coloro che vivono tale realtà, perché queste sono le condizioni che tolgono dalla precarietà, e non mi riferisco solo a quella storica: occorre sentirsi dentro la scuola, occorre un forte senso di appartenenza istituzionale, se si vogliono raggiungere gli obiettivi di cui si è detto.

Un'ultima osservazione riguarda la *governance* delle istituzioni scolastiche, dai livelli periferici ai rapporti con lo Stato e con le autonomie locali. Ovviamente le situazioni sono diverse, ve ne sono alcune consolidate, con rapporti interistituzionali e politici che marciano al meglio. Tuttavia non abbiamo ancora la sensazione dello sviluppo di una *governance* in

virtù della quale si possa dire che gli enti locali svolgono determinate funzioni – e le svolgono davvero – e che le scuole si assumono tutte le responsabilità loro attribuite.

Un'ultima domanda. Vorrei una valutazione personale del dottor Cosentino, naturalmente connessa al suo ruolo, sulla tenuta complessiva del sistema fondato sull'autonomia: penso alle scuole e alla sensazione di essere parte di un sistema nazionale a cui si guarda in ogni caso con favore. Vorrei sapere se siete impegnati nell'offrire alle scuole gli strumenti di cui hanno bisogno (soprattutto togliendoli là dove sono in più) e se state procedendo nell'ottica di una sburocrazia (di cui si fa talvolta fatica a vedere le tracce) tale da consentire ampi spazi a singole iniziative che siano coerenti con il principio dell'autonomia.

MARCONI (*UDC*). Signora Presidente, pur essendo già intervenuto nella seduta precedente ho chiesto di parlare, molto brevemente, in merito al testo della bozza di intesa tra Amministrazione e sindacati su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Premetto che non mi sono mai occupato di questa materia e dunque per la prima volta sono venuto in contatto con tale tipo di documenti. Ebbene, se questo è il livello del nostro linguaggio, allora sono sinceramente preoccupato per lo stato della scuola e per il modo con cui andiamo a governarla. Non mi riferisco solo all'utilizzo del linguaggio «sindacalese», del «burocratese», ma altresì al fatto che su sette pagine non c'è un solo accenno a dati concreti, ad azioni precise. Probabilmente gli estensori di questi documenti si capiscono tra di loro, ma certamente una bozza d'intesa che deve fissare degli obiettivi potrebbe essere più concreta.

In essa, d'altra parte, vi è un riferimento molto interessante, che vorrei chiedere di esplicitare in modo adeguato, allo «(...) sburocrazzare gli adempimenti dei docenti». Non so cosa in concreto ciò voglia dire, ma se l'autonomia scolastica non diventa, più che un'autonomia amministrativa, un'autonomia didattica dei docenti, tale che costoro possano riconquistare uno spazio per fare scuola secondo le necessità in termini di elasticità e di applicazione al caso concreto, credo che essa possa servire a ben poco.

COSENTINO. Signora Presidente, la complessità delle domande, peraltro tutte legate da un filo rosso molto coerente, al di là delle appartenenze politiche, dimostra come vi siano una consapevolezza ed una richiesta molto forte rispetto alla riorganizzazione del sistema educativo. Tuttavia, il quadro presenta delle ambiguità rispetto alle quali le soluzioni operative non appaiono così scontate e chiare.

Vorrei cercare di rispondere con un ragionamento per così dire trasversale; eventualmente, potrete chiedermi, laddove necessario, delle puntualizzazioni. Muovo da uno dei dibattiti che negli ultimi anni è stato tradizionalmente più controverso, cioè il rapporto tra i saperi e le competenze. In realtà una delle ragioni della crisi del sistema scolastico è la difficoltà per i docenti, in particolare quelli della scuola media che sono l'anello debole dei due segmenti, di capire quale sia il loro obiettivo profes-

sionale, la loro missione. Certo, è assolutamente vero che la scuola deve interrogarsi con molto rigore sulla mappa cognitiva che deve essere acquisita come elemento fondamentale per trasmettere non solo dei sistemi di valori, ma anche e soprattutto una serie di strumenti culturali e tecnici fondamentali per vivere in un mondo complesso come il nostro, a partire dalle famose competenze di base (linguistiche, matematiche e via dicendo). Tutto ciò a volte rappresenta una premessa che non viene esplicitata, ma che in realtà c'è sempre; diversamente, avremmo quella scuola tipo *Club Méditerranée* di cui parlava Berlinguer anni fa, che fa progetti, crea sovrastrutture, ma non trasmette un impianto formativo di conoscenze rilevanti. Quindi, l'importanza di questo profilo non è in discussione.

Invece l'aspetto su cui i docenti si interrogano in maniera sempre più problematica, a volte drammatica, è il rapporto con gli alunni. Il problema è che in molte realtà del nostro Paese (parlo anche di Roma, di vaste zone della nostra città) non si riescono a trasmettere le conoscenze. D'altra parte, per trasmettere le conoscenze bisogna aprire un confronto, un dialogo, occorre lavorare sulla motivazione, sui linguaggi, cercare di essere più vicini al sistema di valori e di culture dei ragazzi e noi molto spesso abbiamo docenti troppo anziani, con un forte divario anagrafico rispetto agli alunni, e quindi con sistemi di lettura delle realtà e anche, per esempio, di padronanza delle strumentazioni tecnologiche molto diversi.

In questo anno caratterizzato dal diffondersi di fenomeni di bullismo, da eventi a volte anche drammatici (penso al ragazzo che si è suicidato), abbiamo verificato altresì l'incapacità di una parte importante degli alunni di vivere con tranquillità, ordinariamente, sulla base di un processo che parta dai bisogni e poi dia delle prospettive. Quindi, il problema è quello di coniugare in maniera intelligente la trasmissione dei saperi con un discorso a monte, di sostegno ad un'identità culturale che trova difficoltà ad affermarsi nella crisi del sistema sociale e della famiglia. Non voglio addentrarmi in una problematica complessa, ma è vero che trent'anni fa la preselezione che la famiglia faceva in termini di sistema di valori consentiva più facilmente all'alunno di arrivare al liceo avendo già un metodo di studio, un rigore ed una disciplina interni idonei ad inserirlo rapidamente in un rapporto insegnamento-apprendimento che oggi, anche nelle famiglie migliori, presenta caratteristiche diverse. Naturalmente non pretendo di assumerlo come un criterio, però è una diversità che esiste. Si tratta di un problema che la scuola paga senza padroneggiarlo e spesso senza comprenderlo fino in fondo.

Da ciò deriva l'impegno del Ministro – che come medico ha una sensibilità particolare per questi temi – nel porre in essere interventi sulla motivazione, sul disagio e sul bullismo, finalizzati alla creazione delle precondizioni che consentano l'apprendimento in un'ottica di didattica attiva. Infatti, se non si crea un rapporto con il vissuto – in realtà ciò vale anche per gli adulti – e non si realizza una didattica attiva (di tipo anche laboratoriale, per quanto possibile), ma soprattutto se non si riesce ad attribuire un senso all'obiettivo dell'apprendimento è molto più difficile imparare.

Ricordo la mia esperienza di tanti anni fa, quando ero revisore dei conti a Bologna. Allora i ragazzi degli ultimi anni dell'università avevano il posto di lavoro assicurato, dopo aver svolto due anni di *stage*. Oggi ci sono zone del Paese in cui i giovani, nonostante il conseguimento della laurea, lo svolgimento di *stage* e il *post-secondario*, restano disoccupati (ci sono ricercatori di quarant'anni che hanno frequentato *master* di tutti i tipi). Anche questo pesa molto.

Sono completamente d'accordo con l'idea che il sistema Paese assuma gli obiettivi della scuola e della formazione come un elemento fondante. È stato ricordato l'intervento del Governatore della Banca d'Italia: il Ministero della pubblica istruzione collabora con la Banca d'Italia, con il Ministero dell'economia e, ovviamente, con il Dipartimento della funzione pubblica. A tal proposito, esiste un circuito di dirigenti, ormai in stretto collegamento tra loro, che lavora per cercare di definire una strategia comune sull'istruzione. Ricordo, ancora, il *memorandum* siglato questa mattina tra i sindacati e i Ministri della funzione pubblica, della pubblica istruzione, dell'economia e dell'università (è prevista infatti anche una parte sull'università). Tale *memorandum* – sono d'accordo con i rilievi critici del senatore Marconi sul linguaggio e sull'apparente genericità dei riferimenti – non rappresenta in realtà uno strumento di lavoro immediato, ma piuttosto uno strumento di mediazione tra culture, sensibilità e priorità molto diverse, in funzione di una serie di provvedimenti conseguenti, come l'atto di indirizzo sul contratto della scuola, il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) che il prossimo giovedì sera dovrebbe essere definito o, ancora, alcune disposizioni legislative, tra le quali quelle cui faceva riferimento la senatrice Soliani.

Vorrei soffermarmi in particolare su alcuni elementi concreti, perché altrimenti rischiamo di fare sempre discorsi molto generici. Diversamente da quanto ora previsto nel *memorandum*, i sindacati in passato non hanno mai accettato alcuni profili che sono invece, a mio avviso, importanti. Mi riferisco, innanzitutto, all'obbligatorietà della formazione, che non è più solo un diritto, ma rappresenta un diritto-dovere. Ne discende la possibilità di fissare una disciplina contrattuale che ne definisca, per così dire, le condizioni e che consenta all'Amministrazione di richiedere il raggiungimento dell'obiettivo di un impegno professionale da costruire rispetto a processi di innovazione importanti e all'interno di strategie concordate di formazione.

L'intesa ha ad oggetto, altresì, il completo riconoscimento della valutazione, riferita non al singolo docente ma agli apprendimenti, che consentirà un monitoraggio degli elementi di qualità del sistema, in modo da evitare inutili duplicazioni di richieste alle scuole, allineando l'anagrafe del nostro sistema informativo con quelle del Tesoro (pensiamo al progetto Atena, per quanto riguarda le parti finanziarie) e del sistema INVALSI.

Come ho già ricordato nel corso del nostro precedente incontro, si apre dunque un ragionamento per il quale, sulla base di strumenti di valutazione e di apprendimento che saranno individuati quest'anno, si avrà la possibilità di valutare la scuola all'inizio e alla fine di ogni ciclo. Al ri-

guardo, vorrei inoltre sottolineare che nel *memorandum* è prevista anche la possibilità di stanziare risorse aggiuntive sui fondi di istituto per le scuole che garantiscono un differenziale più alto in termini di livelli di apprendimento acquisiti nell'ambito di un ciclo. Ciò significa che non è importante il livello di apprendimento in termini assoluti (una scuola al centro di Roma, ovviamente, ha dei livelli di apprendimento mediamente più alti di una scuola periferica); è importante, invece, stabilire il tipo d'intervento operato dalla scuola rispetto ad una determinata utenza. Nei casi in cui l'intervento sarà più marcato avremo delle fasce di riconoscimento di merito rispetto al lavoro della scuola.

Il *memorandum* prevede altresì l'avvio di una riflessione sul tema della flessibilità dell'orario di lavoro – profilo che sarà ovviamente oggetto di contrattazione – nonché su quello dello sviluppo professionale.

Come ricordava la senatrice Soliani, è stato eliminato il riferimento ai dipartimenti, ritenendo utile iniziare ad indicare una prospettiva in tal senso. L'organizzazione dipartimentale, infatti, è un aspetto che non può essere assolutamente eliminato, ma va definito all'interno di un processo di riorganizzazione della *governance* che più in generale riguarda i dirigenti scolastici, il rapporto con il territorio e i nuovi istituti. Seppur in maniera abbastanza criptica, nel *memorandum* sono contenute affermazioni che richiamano l'esigenza di un'articolazione più idonea della crescita professionale, che potrebbe portare ad individuare tre fasce di docenti (ad esempio, il docente anziano potrebbe assumere un certo tipo di ruolo).

Nell'intesa vi è poi un riferimento molto preciso all'organico funzionale, a partire ovviamente dalle situazioni in cui esso è assolutamente necessario ed urgente: penso ai problemi legati al disagio sociale, alle disabilità ed alle aree a rischio. È stato sottolineato che tali situazioni non possono che essere gestite nell'ambito delle compatibilità di sistema. Sottolineo tuttavia, come fatto assolutamente nuovo, che il *memorandum* è stato firmato dal Ministro dell'economia e delle finanze e impegna tale Dicastero nell'individuazione di risorse necessarie. Pertanto, d'accordo con i dirigenti del Ministero (il dottor Barca ed altri), abbiamo lavorato alla configurazione di tale ipotesi iniziando ad operare al fine della stabilizzazione degli organici, per garantire l'interesse reciproco sia del lavoratore che dell'Amministrazione che intende assicurare continuità alla didattica.

Ad esempio, nel caso dell'autismo non ha assolutamente senso che l'insegnante di sostegno cambi ogni anno; a quel punto sarebbe quasi meglio non prevederlo. Lo stesso discorso può farsi per le aree a rischio. Pertanto, cominciando dalle situazioni in cui la continuità didattica è particolarmente necessaria e rappresenta addirittura un presupposto fondamentale, procederemo a fissarne la relativa disciplina attraverso gli istituti contrattuali.

Nell'ambito di questo discorso si colloca anche quello concernente il riconoscimento dell'autovalutazione: si è svolto un ampio dibattito, a mio avviso spesso condotto su un piano meramente ideologico, tra i sostenitori della valutazione esterna e quanti sottolineavano, invece, l'esigenza dell'autovalutazione. Vi informo che nel *memorandum* è prevista l'elabora-

zione di un Libro bianco da parte dei Ministeri interessati per la definizione di obiettivi su scala pluriennale, da realizzare nel tempo attraverso il DPEF, gli atti di indirizzo e i contratti stessi. È importante, cioè, predisporre una sorta di disegno strategico, fissando alcuni punti che, se letti con attenzione, sono riconducibili alle osservazioni che abbiamo svolto. L'autovalutazione è, a mio avviso, un aspetto fondamentale, al pari della valutazione esterna, perché consente di stabilire se il singolo progetto non è sovrastrutturale rispetto all'obiettivo della scuola e rappresenta, invece, parte di un più ampio piano educativo. Ricordo il dibattito che c'è stato in passato sui cosiddetti «progettifici»: il problema è che, in alcuni casi, appare necessaria un'articolazione dell'intervento formativo. Penso, ad esempio, ai casi di disagio sociale, al recupero precoce rispetto alla mancanza di prerequisiti di competenza: in simili ipotesi, però, gli interventi non devono diventare altro dalla didattica, ma rappresentare, invece, momenti in cui il lavoro si riconduce alla didattica ordinaria. Tutto ciò presuppone progettazione e autovalutazione del lavoro scolastico.

Il *memorandum*, cui seguirà un successivo atto d'indirizzo che renderò disponibile alla Commissione, ed anche il DPEF conterranno alcuni di questi elementi intesi come impegno politico del Governo. A mio avviso – come ha lasciato intendere stamattina anche il ministro Padoa-Schioppa – c'è la disponibilità ad investire su un progetto di sviluppo preciso, non a pioggia e senza garanzie. Quindi attraverso un disegno pluriennale che abbia una sua coerenza e veda una molteplicità di soggetti impegnati in diverse sedi (contrattuali o legislative), e mediante obiettivi di qualità e sviluppo professionale dei docenti, si può sollecitare un maggiore interesse all'investimento in termini di risorse finanziarie.

Per quanto riguarda l'autonomia, credo che occorra affermare l'obiettivo centrale della costruzione e trasmissione dei saperi, soprattutto dei saperi posseduti criticamente (a tal riguardo, sono molto intrigato dalle obiezioni della senatrice Capelli). Lavoro da anni a queste distinzioni e credo che indichino la portata e il limite di una contraddizione: il sapere è fondamentale, ma deve essere appreso e padroneggiato in maniera critica. Si può elaborare una versione di latino consapevolmente, avendo acquisito gli strumenti metodologici per risolverne le incognite, o affrontare la medesima versione o un problema di matematica a caso, confidando nella fortuna. Gli elementi di conoscenza, se posseduti criticamente, possono essere contestualizzati anche in altre situazioni. Credo faccia parte dell'esperienza di ciascuno di noi l'aver avuto negli anni della scuola un bravo docente in grado di collegare vari aspetti della sua materia, trasmettendone il senso, il metodo e il linguaggio. Se consideriamo che le discipline non sono che strumenti di conoscenza della realtà molto limitati e direzionali e che sottostanno ad alcune condizioni per poter leggere la realtà, comprendiamo perché è importante che siano gestite con coerenza.

Pertanto, nelle Indicazioni nazionali deve esservi – ribadisco l'impegno del ministro Fioroni in tal senso – un nucleo fondante delle conoscenze basilari. Accanto alle abilità e alle competenze, è importantissimo

che vi sia una mappa di conoscenze essenziali che marchino l'identità culturale di ciascuno nelle varie aree disciplinari.

A proposito dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, vorrei sottolineare come esso non modifichi gli attuali ordinamenti degli studi. Quindi, in riferimento al quadro di competenze essenziali richieste, non è l'insieme delle conoscenze di base che viene modificato; la previsione normativa sull'obbligo scolastico determina semplicemente la necessità che in tutti gli indirizzi di studio, dal liceo classico all'istituto di formazione professionale, siano individuati negli attuali contenuti quegli elementi fondamentali e obbligatori che devono essere garantiti in quanto costituiscono la base dell'identità e della cittadinanza di ciascuno, indipendente dal tipo di istituto scelto (il liceo classico porterà ad un livello di conoscenze linguistiche – presumo – molto più alto, ma deve essere garantito comunque a tutti questo bagaglio di conoscenze essenziali).

NEGRI (*Aut*). Non ritengo pienamente esaustiva la sua risposta circa l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

ASCIUTTI (*FI*). Dottor Cosentino, vorrei maggiori informazioni sulle competenze degli enti locali in materia di istruzione professionale.

COSENTINO. Senatrice Negri, abbiamo avviato con la Conferenza delle Regioni e con il Ministero competente una serie di iniziative per approfondire alcuni aspetti tecnici legati all'attuazione del Titolo V. L'ultima circolare del Ministero prevede che, con riguardo agli organici di fatto, vi sia una concertazione con gli assessori regionali; tale previsione è stata apprezzata da molti assessori, dal momento che la materia, gestita in passato direttamente dal Ministero e dal direttore regionale, investe sicuramente scelte importanti in ordine al tempo pieno e alla dislocazione di alcuni indirizzi. Ci è sembrato necessario avviare su questo, come su altri temi, un confronto istituzionale sistematico.

Quanto all'istruzione professionale, non spetta a me entrare in un confronto essenzialmente politico, ma vorrei sottolineare un dato: il tema della formazione orientata alle qualifiche rientra sicuramente nel capitolo della formazione professionale. Occorre anche riflettere sulla gestione del personale e degli strumenti operativi. Sistemi distinti tra enti locali e Stato implicherebbero una differenziazione, a seconda del tipo d'ordinamento, tra docenti dello Stato e docenti della Regione. Ad esempio, a Bolzano la cosiddetta scuola statale è costituita da docenti della Provincia, esattamente come la scuola regionale: è un problema di qualità degli ordinamenti e di profilo culturale e professionale d'uscita. Gli istituti che consentono l'immediato ingresso nel mondo del lavoro sono professionali; quelli che conducono al diploma e al *post-diploma* sono invece istituti di tipo statale, anche se la gestione può essere delegata. Ritengo proficuo che lo sviluppo di questo processo avvenga contestualmente su tutti gli ordini di scuole.

Personalmente, non credo che sia utile alla mobilità e all'affermazione dell'equivalenza della formazione la creazione di sistemi distinti di scuole statali e scuole regionali relativamente alla gestione del personale, perché si creerebbero scuole di livello A e scuole di livello B. È già avvenuto in passato, con studenti che hanno abbandonato l'istruzione tecnico-professionale per correre nei licei, perché questi garantivano un'istruzione di livello superiore. Come sostiene lo studioso americano Howard Gardner, se vogliamo tornare a sviluppare le intelligenze e l'approccio alla conoscenza preservandone la qualità dobbiamo assecondare anche professionalmente competenze diverse, gestite entro un quadro di mobilità e collaborazione tra i diversi sistemi. Tuttavia, nella normativa è previsto espressamente che in questa fase tali livelli di competenze, trattandosi di obbligo d'istruzione ed essendo gli *standard* e le abilità essenziali fissati dallo Stato, siano oggetto del decreto e degli schemi allegati. Naturalmente, per quanto riguarda la formazione professionale, i livelli dovranno essere oggetto di un confronto con le Regioni, ma è un riconoscimento relativo all'obbligo d'istruzione, secondo la logica della relatività degli ordinamenti giuridici, anche quando viene svolto negli enti accreditati, ora a regime nei progetti triennali. Un istituto professionale può rilasciare una qualifica previo accreditamento del soggetto titolare: a seconda dei casi, la Regione o lo Stato. Il riconoscimento avviene attraverso un accreditamento che è contemplato anche nell'altro sistema. L'importante è che ci sia rispetto dei ruoli in relazione ai vari obiettivi.

Dunque, credo che si costruirà un percorso, ma avremo comunque una fase di prima attuazione sulla quale faremo delle riflessioni per poi andare a regime nel 2009-2010. In sostanza, quando si completerà il discorso sull'istruzione tecnico-professionale, sulla revisione degli ordinamenti e sulle Indicazioni nazionali, potremo valutare la coerenza dei vari livelli di competenza, secondo i settori scolastici e in una logica di continuità.

Signora Presidente, mi consenta un'ultima battuta: io credo che sia importante sviluppare le rappresentanze scolastiche. Inoltre vorrei aggiungere che siamo stati accusati recentemente – questa è un'accusa vecchia – di scaricare troppo sull'autonomia delle scuole i problemi organizzativi che non riuscivamo a gestire. Anche a questo proposito cerchiamo di ragionare in termini reali. Io credo fermamente nei sistemi di supporto funzionale tra i vari livelli di sussidiarietà, ma sussidiarietà significa che deve crearsi una centralità del sistema scolastico nel momento in cui ci sono la *governance*, i profili di sviluppo dei docenti e i finanziamenti. Attualmente stiamo intervenendo per togliere alle scuole la spesa relativa alla maternità poiché non è imputabile alla scuola (un istituto che si trova ad avere due o tre docenti in maternità non rientra nelle spese). Nel disegno di legge n. 2272-ter questo aspetto è molto chiaro. Tanto più la scuola sarà messa in grado di operare, tanto più sarà fisiologico ritirarsi. Posso assicurarvi che, in molti casi, siamo costretti ad intervenire con direttive e risposte per proteggere e garantire gli stessi dirigenti scolastici (pensate a tutta la materia della *privacy* o a tanti altri aspetti in cui il rapporto di-

retto tra il Garante e il dirigente scolastico ha determinato situazioni drammatiche, denunce e quant'altro). Quindi noi svolgiamo il ruolo di regolatore del sistema e spesso siamo costretti ad agire in termini di sussidiarietà verticale.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome dell'intera Commissione il dottor Cosentino per la sua disponibilità e le informazioni che ci ha fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,35.

