



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

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

106^a seduta: martedì 17 luglio 2007

Presidenza della vice presidente PELLEGATTA

I N D I C E**Audizione del direttore generale reggente per lo studente
del Ministero della pubblica istruzione**

* PRESIDENTE Pag. 3, 8 | STELLACCI Pag. 3

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.

Intervengono il direttore generale reggente per lo studente del Ministero della pubblica istruzione, dottoressa Lucrezia Stellacci, accompagnata dalla professoressa Speranzina Ferraro, docente.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del direttore generale reggente per lo studente 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 12 luglio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e 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 in programma l'audizione del direttore generale reggente per lo studente del Ministero della pubblica istruzione, dottoressa Lucrezia Stellacci, che ringrazio per avere accolto il nostro invito e per il contributo che potrà offrirci nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana.

Cedo subito la parola alla nostra ospite.

STELLACCI. Ringrazio innanzitutto la Commissione per il tempo che oggi ci dedica. In via preliminare, vorrei precisare che in realtà io sono titolare dell'ufficio scolastico regionale della Puglia e che soltanto da due mesi ho l'incarico aggiuntivo di direttore generale per lo studente presso il Ministero della pubblica istruzione: sono quindi un direttore regionale e, momentaneamente, fino ad ottobre, anche direttore generale per lo studente. Tale circostanza forse non mi consente di avere una visione complessiva delle problematiche della direzione generale per lo studente, anche se probabilmente mi permette di guardare da ogni angolatura i problemi della scuola italiana, a livello sia periferico che centrale.

Esprimo con convinzione il mio apprezzamento per il lavoro di questa Commissione, in particolare per aver individuato alcuni temi significativi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana. Anch'io sono d'accordo sul fatto che l'autonomia, la valutazione e la dispersione siano effettivamente i nodi strategici su cui occorre intervenire

per poter rilanciare il sistema formativo del nostro Paese e per restituirgli quindi competitività.

L'autonomia scolastica, come risulta anche dai resoconti delle precedenti audizioni, è stata introdotta nel nostro ordinamento ormai dal 1997, anche se non dobbiamo dimenticare che è stata riconosciuta effettivamente soltanto dal 2000 ed ha trovato molte difficoltà a decollare. Infatti, essa è stata calata negli ordinamenti preesistenti, praticamente senza provvedere ad adeguare la normativa ordinamentale e strutturale al nuovo modello di scuola. Si è parlato, così, di «autonomia bloccata», anche se tra le tante definizioni che si sono elaborate personalmente preferisco quella di «autonomia sfiduciata»; una sfiducia che, a mio parere, viene innanzitutto dagli stessi operatori e da cui sicuramente la nostra scuola non trae di certo vantaggio. All'annunciata portata innovativa di questa riforma, infatti, è seguito ben poco e se inizialmente i docenti e i dirigenti erano molto spaventati e disorientati da tale autonomia, ora sono invece rassegnati, essendosi convinti che non interverrà mai nulla di particolare a cambiare il clima e l'ambiente della scuola. Mi dispiace molto che vi sia questa situazione che, purtroppo, avverto più come direttore regionale che come direttore generale.

Certamente c'è chi è contento di questo stato di cose perché, provenendo da una cultura di etero-dipendenza, è preoccupato di doversi rimettere in gioco e in discussione, di doversi riconvertire e riqualificare nei metodi e nella preparazione. Ci sono poi coloro che approfittano di questo stato di cose, ma non è il caso di approfondire ora tale aspetto.

Sussistono numerosi ostacoli all'effettivo decollo di questo nuovo modello che, a mio avviso, è l'unico possibile affinché la scuola italiana possa riacquistare competitività. Innanzitutto esiste nella scuola una profonda diversità a livello territoriale, dal Trentino alla Sicilia, per cui essa ha bisogno di agganciarsi al territorio, di radicarsi in esso e di dare il meglio di sé in relazione ai contesti ambientali in cui vive. Solo con l'autonomia si può fare questo e non certo con logiche centralistiche che soffocherebbero quanto c'è di buono nei territori. Ci sono, infatti, ostacoli culturali: abbiamo ancora un'amministrazione – di cui io stessa faccio parte e di cui sono una rappresentante – che agisce secondo un'impostazione fortemente centralistica, che continua a non adeguarsi ai tempi, alle esigenze e ai bisogni della scuola. Ci sono poi i problemi legati alle risorse: pensiamo, ad esempio, alla partita degli esami di Stato che si è appena conclusa. Il decreto relativo ai compensi spettanti ai commissari è stato emanato successivamente alla nomina degli stessi, per cui è accaduto che molti hanno rinunciato – ne hanno parlato anche i giornali – anche perché non sapevano quale sarebbe stato il loro compenso. Allo stesso modo, spesso accade che progetti nazionali considerati portanti nella scuola vengano comunicati gli istituti quando l'anno scolastico è già avviato e il Piano dell'offerta formativa (POF) già definito, creando quindi qualche sconvolgimento.

Penso dunque che l'amministrazione scolastica non sia riuscita ancora a curvare sulle esigenze di una scuola autonoma e che forse farebbe

meglio a tirarsi un po' indietro e a lasciar fare. Ciò non significa che l'autonomia non abbia bisogno di sostegno, soprattutto se si pensa che molti la intendono anche come autarchia, come arbitrio, e neanche questo va bene: l'autonomia va guidata, tenendo conto delle esigenze della scuola e non del sistema.

Quanto alla mancata revisione degli organi collegiali, penso non sia opportuno pensare di provvedere ad una modifica degli stessi in via amministrativa piuttosto che con legge, perché gli organi collegiali, sia interni che esterni alla scuola, sono fondamentali. Occorre, in primo luogo, rilanciare e ridefinire gli organi collegiali interni, che possono essere molto utili al dirigente scolastico per un confronto sulle decisioni prese: essi rappresentano uno strumento di condivisione con tutte le componenti della comunità scolastica, in particolare le famiglie, di cui si deve garantire una maggiore presenza, e i rappresentanti degli enti locali. Tali organi interni possono servire, inoltre, come primo strumento di controllo dell'operato del dirigente scolastico. Per quanto riguarda gli organi esterni, essi costituiscono una vera rete di alleanze intorno alla scuola. Gli organi collegiali rappresentano, dunque, un capitolo importantissimo per l'autonomia scolastica e il fatto che si stia impiegando tanto tempo per decidere è un male.

Sarebbe necessario, inoltre, provvedere ad una definizione pluriennale delle risorse finanziarie ed organiche spettanti alla scuola, tenuto conto che la prospettiva annuale impedisce una programmazione di lungo respiro. Infatti, nella scuola i processi di cambiamento sono lenti ed hanno bisogno di tempi distesi, per cui è necessario fissare punti certi in relazione ai quali la scuola può muoversi con responsabilità e consapevolezza.

Ma il punto fondamentale perché l'autonomia possa davvero essere tale ed esprimersi in tutte le sue potenzialità è che essa venga controbilanciata da un forte ed obiettivo sistema di valutazione, che non riguardi soltanto i livelli di apprendimento degli studenti ma altresì tutte le prestazioni degli operatori scolastici; anzi, i risultati di queste valutazioni devono essere confrontati e validati proprio perché bisogna avere una conoscenza piena della scuola per poterla valutare e poi prendere i conseguenziali provvedimenti. È la società a chiedere un sistema obiettivo di valutazione: si parla male della scuola, dei docenti che non fanno nulla, quest'anno poi sembra che sia successo di tutto, eppure non è così perché c'è tanta parte della scuola che invece funziona, che lavora e porta avanti la formazione. Queste critiche, questi giudizi (perché tutti si sentono in diritto di parlare della scuola, persino Confindustria e il Presidente della Banca d'Italia), espressi senza una reale conoscenza della situazione, fanno male alla scuola ed a quei docenti (e sono tanti) motivati. Ed allora dovremmo avere dei dati, dei sistemi che ci permettano di difendere la scuola attraverso una valutazione che sia completa e inattaccabile. Ecco perché è importante il sistema di valutazione.

Anche su questo si è in grande ritardo. L'INVALSI ha già messo a punto la situazione della valutazione degli apprendimenti, affidandola a rilevatori esterni anziché ai docenti delle classi: i conti hanno quindi comin-

ciato a tornare rispetto ai precedenti accertamenti, tuttavia valutare gli esiti dell'apprendimento non è sufficiente. Cosa c'è alle spalle? C'è la preparazione dei docenti, nonché un'organizzazione non coerente con i servizi scolastici, che peraltro non sono adeguatamente finanziati dagli enti locali. Bisognerebbe allora individuare dei metodi per estendere la valutazione a tutti i profili che riguardano il pianeta scuola, che dovremmo veramente mettere al centro della società non soltanto quando facciamo i dibattiti, ma anche quando operiamo, ciascuno nel proprio ruolo. Purtroppo, invece, si assiste spesso ad una sorta di incoerenza generalizzata tra parole e fatti.

Non mi dilungherò sui possibili effetti positivi che potrebbe avere tale sistema di valutazione, ma certamente questo non basta, non deve essere fine a sé stesso. Ad esso devono seguire provvedimenti adeguati e consequenziali, in primo luogo riconoscendo i meriti individuali. Infatti nel sistema attuale i docenti sono tutti uguali, diversi solo per anzianità laddove le differenze tra di essi sono rilevanti. È quindi necessario mettere mano ad una revisione dello stato giuridico dei docenti in termini di sviluppo professionale ed economico, così com'è necessario sanzionare coloro che violano i doveri inerenti alla funzione di insegnante (parlo dell'insegnante perché è un esempio di più immediata comprensione, ma ciò vale per tutti gli operatori scolastici, dal dirigente al collaboratore). Sarebbe opportuno rivedere il codice disciplinare dei docenti, che risale al 1994, salvo alcuni ultimi interventi di rettifica. So comunque che il Ministro si sta molto impegnando su questo versante.

La scuola è un luogo in cui si trasmettono valori, non penso di dire nulla di nuovo, ma questi valori per risultare credibili devono essere testimoniati con i comportamenti, perché tutto quello che non va nella scuola passa nelle giovani generazioni che non capiscono per quale motivo devono essere soltanto loro a rispettare certi valori quando gli adulti non li rispettano.

Per quanto riguarda il fenomeno della dispersione è chiaro che essa è effetto diretto di una scuola non accogliente, selettiva, che non riesce ad includere, che non riesce ad andare incontro alle esigenze degli studenti, che non prepara al mercato del lavoro. In Italia abbiamo studiato questo fenomeno in maniera approfondita; essendo stata nell'amministrazione scolastica per tutta la vita sono un po' la memoria storica di tutto quello che ha fatto il Ministero. Negli anni Settanta si sono condotti molti studi e ricerche sulla dispersione, che nell'accezione italiana è un fenomeno complesso, diverso da come viene inteso nel resto d'Europa, dove è un fenomeno di *stock* (quanti sono i diplomati e quanti coloro che non sono riusciti a conseguire il diploma). In Italia la dispersione non riguarda solo le quantità fisse degli abbandoni, delle evasioni, il numero dei diplomati e dei non diplomati, ma è un fenomeno di flusso che riguarda tutti gli altri indicatori che precedono l'abbandono, la fuoriuscita, il *drop-out*, l'esclusione dal sistema scolastico: i tassi di ripetenza, le frequenze irregolari, i debiti formativi, la dispersione delle intelligenze (troppi voti di sufficienza, che stanno a significare tante cose e che potrebbero diventare voti di profitto più alti, questa è la dispersione delle intelligenze). Tali fe-

nomeni sono stati studiati, sono stati oggetto di analisi approfondite negli anni Settanta e Ottanta, poi il percorso si è fermato. In verità, nel 1997 abbiamo assistito ad una vera e propria inversione di visuale, cioè non abbiamo più considerato i casi di dispersione, ma la necessità di recuperare i ragazzi dispersi; abbiamo pensato che fosse più giusto modificare le metodologie didattiche per rendere la scuola più accogliente, quindi per prevenire la dispersione e tenere tutti dentro; abbiamo cominciato a parlare di successo formativo, di scuola a misura di studente.

La prospettiva su questo fenomeno si è in parte evoluta. Purtroppo, però, la dispersione continua a restare alta, almeno rispetto alle medie europee. Fino al dicembre scorso ero direttore generale dell'ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna; facevamo un rapporto annuale sul sistema scolastico regionale e dai dati emergeva che la dispersione risultava sempre di qualche punto inferiore alla media nazionale; ora come direttore generale dell'ufficio scolastico regionale per la Puglia non posso dire la stessa cosa: la dispersione risulta di qualche punto superiore alla media nazionale. Comunque, il problema rimane e non in termini di evasione dall'obbligo scolastico, perché ormai, fatta eccezione per il prolungamento dell'obbligo su cui bisognerà riflettere bene, anche in Puglia la dispersione per quanto riguarda il primo ciclo è minimale (0,6 per cento), quindi possiamo parlare di completa scolarizzazione, ed anche il tasso di passaggio dalla scuola media alla scuola superiore è su valori molto alti (circa il 99 per cento). I problemi cominciano negli istituti di istruzione secondaria superiore, in particolar modo nel biennio, con le dovute differenziazioni fra licei, istituti tecnici e professionali; poi l'emorragia continua e in Puglia arriviamo al 25 per cento.

Questo deve senz'altro preoccuparci. Forse le misure che abbiamo assunto fino a questo momento non sono state esaustive, forse si può fare di meglio. Dovremmo cominciare, a mio parere, a dotarci di strumenti efficaci per monitorare questo fenomeno. Inoltre non è possibile che questi strumenti siano gestiti soltanto dal centro, secondo le solite logiche centralistiche che ritornano. Due anni fa è stato avviato, nonostante le grandi difficoltà, il progetto «Anagrafe degli studenti» che però non è mai arrivato in porto. Mi chiedo se siano ancora disponibili i dati raccolti, che forse potrebbero esserci utili per comprendere i tassi di passaggio: quanti ragazzi restano nel sistema e quanti ne escono. Probabilmente incrociando i dati della nostra anagrafe con quelli delle anagrafi dei sistemi di formazione professionale avremmo potuto sapere qualcosa in più in merito agli esiti dopo la fuoriuscita dal sistema scolastico; purtroppo di tale progetto non si è avuta più alcuna notizia.

Penso che sia necessario un forte patto di corresponsabilità tra Stato, Regioni e autonomie locali per poter stabilire delle procedure di monitoraggio sugli ingressi e le uscite dal sistema scolastico, per dotarci di strumenti obiettivi di rilevazione e poi realizzare studi in relazione ai singoli territori, perché la dispersione ha un nome e cause diverse a seconda del territorio dove insiste il fenomeno. Non se ne può fare un discorso unico per tutta l'Italia: ogni Regione ha le sue criticità e le sue positività. Ecco

perché è necessario condurre un lavoro a livello regionale e territoriale, di monitoraggio, di ideazione degli interventi, seguendo, tutt'al più, un indirizzo e obiettivi generali a livello ministeriale.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Stellacci per il suo intervento così puntuale e interessante, sul quale, in una prossima seduta, potremo svolgere un ampio dibattito.

Rinvio, pertanto, il seguito dell'audizione e il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05