

## AUDIZIONE AND VII COMMISSIONE CULTURA CAMERA DEI DEPUTATI

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO, LEGGE 28 MARZO 2003, N. 53

*dal Presidente dell'AND Prof. Francesco Greco, 16/1/2004*

### Premessa

Al di là della contingenza immediata e di dettaglio operativo che caratterizza quest'audizione, riteniamo necessario svolgere delle brevi considerazioni su alcuni aspetti preliminari -che poi rappresentano le valutazioni di fondo all'interno delle quali si collocano le nostre osservazioni-, non senza tralasciare di chiederci quale peso possano avere le determinazioni della Commissione, chiamata, oggi, a esprimere un parere che, sebbene obbligatorio, è pur tuttavia non vincolante per il Governo. Così non era, quando questo Parlamento nell'esercizio della sua funzione primaria -quella legislativa- teneva scarsamente conto dell'esigenza -fortemente avvertita anche all'interno della stessa maggioranza parlamentare- di apportare modifiche sostanziali alla legge di riforma che si andava approvando - l'attuale legge 53/2003-, limitando, di fatto, la sua funzione ad una mera approvazione e alla votazione di alcuni "ordini del giorno", tra l'altro, ad oggi, senza alcun seguito normativo.

Tanto detto, abbiamo tutti ben chiaro il contesto politico, sociale, culturale e istituzionale in cui si colloca l'attuale riforma: da un lato, le sfide poste dalla società globalizzata, che spingono verso forme di costruzione e condivisione di saperi nuovi e originali; dall'altro, il contesto Europeo, la riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle scuole. Un riconoscimento che, a nostro giudizio, avrebbe dovuto aprire la strada a ben altre prospettive per ridisegnare in profondità uno scenario nuovo di governo della scuola, che andasse al di là dell'autonomia organizzativa e didattica, definita dalla legge 59/97, con il conferimento alle scuole di un'autentica autonomia statutaria.

Nondimeno, consideriamo degne del massimo interesse alcune suggestioni offerte dalla riforma degli ordinamenti scolastici, tra queste la considerazione della centralità della persona e del suo diritto-dovere alla formazione, al cui servizio, in posizione sussidiaria anche rispetto alla famiglia, si pone la scuola. Si tratta dell'affermazione di un principio che segna il superamento dell'idea e della pratica di scuola "obbligatoria" tipica dei moderni stati nazionali, funzionale alla formazione di cittadini/elettori, alfabetizzati nella lingua e nelle regole nazionali. Le criticità nascono e si evidenziano quando le affermazioni di principio si declinano in modalità attuative, quali appunto il decreto si propone di dare. Beninteso, ogni soluzione può rappresentare una sfida, esporre a rischi e a esiti inaspettati. Così, le vie scelte, a nostro giudizio, possono anche essere messe concretamente alla prova, tenendo sempre presente che non sono le sole possibili, e ancor di più, non possono essere considerate, a priori, le migliori possibili.

Proprio per questo, e l'esperienza dovrebbe aiutare, le buone riforme devono essere condivise e accettate, in particolar modo, da chi è poi chiamato ad attuarle: con un dialogo vivo e fecondo, innestato attivamente nei processi di definizione delle scelte, per individuare i punti che sono di interesse strategico per l'istruzione e la formazione nel nostro Paese, quale presupposto e condizione anche per una loro condivisione. Le buone riforme richiedono, altresì, tempi distesi d'attuazione, che non necessariamente devono coincidere con i tempi della politica, che possano consentire adeguate sperimentazioni e processi successivi di controllo e di verifica collettiva dei risultati.

Più specificamente, dall'esame dello schema di decreto si rileva:

- a) una rispondenza non sempre coerente con la legge delega, di cui l'aspetto più significativo e rilevante è rappresentato dagli allegati A, B, C e D, che, proprio perché attengono alla definizione dei curricula, dovrebbero trovare la loro fonte in un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 275/1999. Pertanto, nelle more dell'adozione del regolamento, piuttosto che il carattere transitorio dovrebbe essere dichiarata la valenza assoluta

te indicativa –nel senso di una non prescrittività- e sperimentale degli assetti pedagogici, culturali e organizzativi, di cui agli allegati A, B e C;

- b) la necessità di un'attenta valutazione della compatibilità, dello schema di decreto, con il nuovo dispositivo dell'art. 117 della Costituzione, che, giova ricordarlo, assegna allo Stato una competenza esclusiva nel definire le norme generali sull'istruzione –ossia i principi fondamentali- e non la definizione di "norme di dettaglio", quali sono appunto le norme che riguardano i modelli organizzativi e i criteri di erogazione del servizio. La stessa legge 53/2003, correttamente e opportunamente, mentre illustra con precisione principi e criteri direttivi in ordine alle finalità, alle funzioni e ai contenuti formativi, alle possibilità di esercizio del diritto-dovere della persona all'istruzione, nulla dispone riguardo all'organizzazione didattica, né entra nel dettaglio di materie afferenti alla sfera delle determinazioni autonome delle scuole e alla competenza professionale dei docenti (piani di studio personalizzati, tutor, portfolio, laboratori). Perché non spetta allo Stato adottare una pedagogia o una epistemologia o una psicologia, ma indicare i riferimenti essenziali che, all'interno di un desiderabile pluralismo culturale, le scuole devono necessariamente seguire.

### Proposte migliorative

All'interno dell'impianto previsto dallo schema di decreto e dei suoi allegati, e tenuto conto degli esiti della Conferenza Unificata, riteniamo opportuno formulare le seguenti proposte migliorative:

#### a) Riconoscere l'autonomia delle scuole e degli insegnanti

Riteniamo essenziale la salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, elevata nel nostro ordinamento a rango di norma costituzionale, e la sua espansione nell'autonomia didattico-organizzativa riconosciuta alla comunità professionale, che opera all'interno delle istituzioni scolastiche.

In particolare ricordiamo che, ai sensi del DPR 275/97, la scuola ha piena autonomia organizzativa, oltre che didattica. Non sembra legittimo imporre soluzioni organizzative di alcun tipo; al massimo, a livello di "Raccomandazioni", si possono offrire criteri e fornire suggerimenti. Questo significa che l'indicazione dell'insegnante tutor e coordinatore non può essere intesa come prescrittiva. Al ministero spetta dare le risorse e definire tutti gli aspetti di cui all'art. 8 del DPR 275/97 e che sono prescrittivi. Tra questi aspetti non figura affatto l'indicazione di modelli organizzativi.

Questo non significa che la funzione tutoriale non possa essere "raccomandata", ma ci sono diversi modi di interpretarla ed esercitarla. Ricordiamo che la stessa legge 148/90, istitutiva dei moduli, non imponeva il gruppo docente, anzi suggeriva nel primo ciclo l'insegnante prevalente, senza tuttavia imporlo. Si potrebbe scrivere, ad esempio, che vanno garantite opportune forme di coordinamento didattico, adottando le soluzioni organizzative ritenute più efficaci e si potrebbe richiamare l'importanza della funzione tutoriale per una migliore interazione cognitiva, affettiva e sociale con gli allievi, ma poi bisogna fermarsi e rispettare l'autonomia della scuola.

Pertanto, in coerenza con il principio della sussidiarietà verticale e nel rispetto dell'autonomia delle scuole e della professionalità dei docenti, si dovrebbe evitare di prescrivere modelli calati dall'alto, secondo una vecchia impostazione centralista dell'istruzione e, al contrario, prevedere, per gli insegnanti, l'attribuzione di nuovi ruoli in apposite norme di riforma dello stato giuridico, che noi fortemente auspichiamo.

#### b) Distinguere ruoli e responsabilità

Riteniamo necessaria una chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti sociali coinvolti nel processo formativo. Il coinvolgimento della famiglia, nell'ambito del percorso formativo, deve avvenire secondo forme e modalità che spetta alle singole istituzioni scolastiche definire.

In tal senso, ci sembra quanto mai inopportuna la possibilità riconosciuta ai genitori, nell'ambito delle "Indicazioni", di apportare annotazioni nel cosiddetto portfolio delle competenze individuali, che rischia di generare gravi interferenze, su aspetti di stretta competenza tecnica dei docenti.

Di fatto, la singola scuola –stando alla lettura del concetto di personalizzazione che viene formulata nelle "Indicazioni"– sarebbe tenuta a negoziare con gli umori dei genitori orari, obiettivi e contenuti dell'insegnamento, il che costringerebbe le scuole ad "ascoltare" le richieste delle famiglie, anche al di là degli aspetti strettamente connessi all'attività didattico-educativa.

### c) Il portfolio, suggerimenti e non imposizioni

Il portfolio può essere considerato, a ragione, uno strumento con finalità di promozione della persona e di valorizzazione delle sue competenze. Deve comunque rimanere uno strumento di valutazione "autentica", formativa e non certificativa. Un'eventuale "scivolamento" verso una dimensione certificativa, potrebbe avallare il riconoscimento anche di esiti diversi dei percorsi scolastici, mettendo così, pericolosamente, in discussione il valore legale del titolo di studio.

Il portfolio non è però l'unico strumento possibile: l'osservazione partecipe, la rubrica, il diario... sono altre forme possibili di valutazione "autentica". Bisogna evitare che lo strumento prevalga sul significato che lo fonda, ma che fonda anche modalità diverse.

È necessario, inoltre, considerare che, proprio per l'eccessivo e quasi esclusivo riferimento che fanno le "Indicazioni" a tale strumento, ne deriva un impegno compilativo probabilmente non sostenibile e, forse, nemmeno così indispensabile, che rischia di favorire una sua interpretazione banalizzante.

Anche alla luce di queste considerazioni, il portfolio è opportuno suggerirlo; imporlo appare improprio oltre che inopportuno, ed è molto probabile il rischio di una sua traduzione burocratica, formale e banale insieme.

### d) Piani di Studio Personalizzati e non personalizzazione dell'azione educativo-didattica

La legge 59/97 e il conseguente DPR 275/99 impongono il superamento del centralismo ministeriale e, inevitabilmente, il venir meno del riferimento principale della scuola centralistica, che è costituito dai programmi nazionali. Al posto dei programmi lo strumento principale di progettualità della scuola diventa il curriculum.

Il DPR 275/99 indica, in maniera chiara, come intendere il rapporto tra centro e scuole nella nuova prospettiva del curriculum (v. Capo III, "Curriculum nell'autonomia", e in particolare, quanto richiede l'art. 8, "Definizione dei curriculum").

Non si tratta di un riconoscimento nominalistico, ma sostanziale. Il curriculum è espressione dell'autonomia delle scuole ed è il frutto di una negoziazione sociale, sia all'interno della comunità professionale sia all'esterno, nel dialogo con genitori e comunità sociale. Ogni modalità di personalizzazione deve avvenire all'interno della cornice condivisa del curriculum e del POF, altrimenti si perde l'importante nozione di corresponsabilità, si vanifica la collegialità e si riduce la "personalizzazione" alla stregua di un patto privatistico insegnante-alunno.

Sempre con riferimento al DPR 275/99, la "personalizzazione", prima di essere riportata alla dimensione della relazione educativo-didattica insegnante-alunno, è riferita al curriculum (comma 4 art. 8), e quindi alla determinazione della scuola del suo peculiare profilo pedagogico, risultante dall'integrazione delle determinazioni nazionali, delle opportunità territoriali, delle richieste sociali, delle scelte dei docenti.

### e) Essenzializzare gli obiettivi prescrittivi e definirli meglio

Spetta al ministero definire gli obiettivi specifici di apprendimento, che costituiscono l'elemento di unitarietà all'interno del nuovo contesto dell'autonomia scolastica che, inevitabilmente, comporta una forte spinta alla differenziazione; ma la numerosità degli obiettivi specifici contenuti nelle "Indicazioni" vanifica, nei fatti, ogni spazio di autonomia didattica. Ne abbiamo contato,

solo nella scuola primaria, ben 648 (a cui si dovranno aggiungere quelli di religione cattolica). Se poi si considera come in molti casi sono formulati, si vede bene che tanto "specifici" non sono e, quindi, obbligano ad una ulteriore analiticità. Forniamo un solo esempio (ma i casi sono tantissimi): "La civiltà greca dalle origini all'età Alessandrina".

La lista degli obiettivi contiene anche errori macroscopici (es., in storia: la "storia della terra" non è un argomento della storia), indicazioni di obiettivi eccessivamente minuti (es., in inglese: chiedere e dire l'ora); proposte quantomeno discutibili –ricordiamo che si tratta di obiettivi prescrittivi-, es., in educazione alimentare: "praticare diverse forme di cottura dei cibi e correlarle alle esigenze delle diverse diete"... e si potrebbe continuare a piacere.

E' opportuno rivedere profondamente tutto l'impianto degli obiettivi, armonizzandoli quanto ai criteri di selezione, essenzializzandoli, lasciando agli insegnanti il compito di analizzarli, nella loro traduzione in obiettivi formativi ed, eventualmente, di integrarli.

#### **f) Gli obiettivi specifici non possono rappresentare "livelli"**

Nelle "Indicazioni" si afferma che gli obiettivi specifici indicano "i livelli essenziali di prestazione (intesi qui nel senso di standard di prestazione del servizio) che le scuole della Repubblica sono tenute, in generale, ad assicurare ai cittadini...".

In realtà gli obiettivi, almeno come sono formulati, non indicano nessun livello (manca ogni riferimento quantitativo, che dia una qualche gradazione ai diversi livelli di ciascun obiettivo); sono indicatori di riferimento che, valendo per tutte le scuole, garantiscono l'unitarietà. E quando si parla di "standard", bisogna rifarsi al DPR 275/97 che parla di "standard di servizio", ben diversi da "standard di apprendimento". Definirli compete al centro, che deve indicare gli standard minimi essenziali che ogni istituzione scolastica deve garantire, in termini di servizio (orari, organico, ambienti, attrezzature...), ma poi si tratta di mettere le scuole (tutte) in condizione di rispettarli (e questo comporta un impegno finanziario che va previsto!).

#### **g) Nemmeno gli obiettivi formativi devono prevedere "livelli"**

La traduzione degli obiettivi specifici in obiettivi formativi compete ai docenti, ma non può essere indicato il modo di questa traduzione, perché sul tema della definizione degli obiettivi sono legittime molte posizioni, da quella comportamentista o prestazionista a quella fenomenologica o personalista.

#### **h) L'articolazione per "periodi" non va formalizzata, ma suggerita**

Così come si prevede di fare, l'articolazione dei "periodi" all'interno del primo ciclo è in contraddizione, ancora una volta, con l'autonomia organizzativa e didattica degli insegnanti. Un'articolazione può al massimo essere suggerita, ma la logica pedagogica dei "tempi distesi" e della flessibilità, condizioni per la "personalizzazione", non si concilia con la previsione di momenti valutativi terminali dei "periodi", il cui esito può perfino comportare la bocciatura.

*Roma, 12 gennaio 2004*

Il Presidente  
Prof. Francesco Greco