

## Il sistema educativo italiano fra deficit strutturali e riforme orientate al risparmio

**Fiorella Farinelli**

RPS

*I riferimenti ai risultati più importanti di studi nazionali e di indagini comparative internazionali sull'andamento e sugli esiti del sistema educativo italiano consentono all'autore di mettere in evidenza i limiti delle politiche sull'istruzione e sulla formazione realizzate o ideate nel corso degli ultimi anni. Tra questi spicca l'incapacità della politica di interpretare le riforme educative come un tema di interesse condiviso perché riferite a un «bene comune», di costruire intese sulle priorità e sugli obiettivi, di dare continuità agli interventi attraverso i cambi di governo. Ne derivano numerosi pericoli sia di crescente distanza della realtà nazionale dalle indicazioni dell'Unione europea, sia di stasi o involuzione delle poche*

*strategie di modernizzazione attivate a partire dalla fine degli anni novanta. Tra i problemi aperti, la consistenza dei fenomeni di esclusione formativa, la forte diversificazione territoriale dei risultati dell'apprendimento, il ritardo nell'attivazione dei dispositivi di valutazione degli esiti, la sottovalutazione del lifelong learning. La centralità recentemente attribuita alla riduzione della spesa statale per l'istruzione, in quanto non finalizzata alla qualificazione del sistema ma assunta come avente valore in sé, rischia da un lato di compromettere il funzionamento dei settori dell'istruzione con migliore efficacia, dall'altro di non dar luogo a investimenti innovativi in campi di grande interesse.*

### 1. Introduzione

Ultimamente il discorso pubblico sull'*education* si è concentrato sulla riduzione della spesa per l'istruzione, e in effetti il governo si sta energeticamente applicando a produrre tagli consistenti degli organici: a partire dal 2009-2010 nella scuola primaria e media<sup>1</sup>, mentre nel 2010-

<sup>1</sup> La scuola primaria o elementare – cinque classi – è per i bambini dai 6 agli 11 anni di età, mentre la scuola media – tre classi – è per gli 11-14enni. Le due scuole costituiscono il ciclo di base, interamente obbligatorio e privo di articolazioni interne fin dal 1962. Nel 2007 l'obbligo di istruzione è stato esteso ai 16 anni di età (e conseguentemente è stata innalzata dai 15 ai 16 anni l'età del-

2011 sarà la volta della secondaria superiore<sup>2</sup>. È un fatto che in Italia il rapporto tra numero degli insegnanti e numero degli studenti è più alto che in altri paesi; che per il personale ausiliario si spende troppo rispetto alle funzioni svolte; che la polverizzazione delle sedi (oltre 44.000) è maggiore di quanto richiederebbero le caratteristiche territoriali (e che tale squilibrio è più acuto nel Mezzogiorno); che si spende molto nella scuola primaria, un po' meno nella scuola media, decisamente troppo poco nella superiore. Mentre il più basso rapporto della spesa per l'istruzione rispetto al Pil (3,6 rispetto a una media Ocse del 3,9) si spiega con un peso specifico minore rispetto ad altri paesi della popolazione in età scolare, per ragioni di andamento demografico; ma anche con le retribuzioni del personale (gli insegnanti italiani, più di 870.000, sono davvero tanti ma malpagati); con la storica sottovalutazione dell'importanza di edifici scolastici sicuri, adeguati, di qualità; con i ritardi nell'utilizzo delle nuove tecnologie; con la non compiuta generalizzazione della scuola materna pubblica<sup>3</sup>.

È comunque evidente che gli interventi sulla spesa – sugli sprechi, che ci sono, ma anche sui buchi da colmare – dovrebbero riferirsi a strategie di modernizzazione e del sistema educativo. Spendere di più o di

l'ingresso legale al lavoro). I due anni di prolungamento dell'obbligo di istruzione prevedono come sedi di attuazione sia la scuola superiore che la formazione professionale regionale.

<sup>2</sup> La secondaria superiore si compone di licei, istituti tecnici, istituti professionali ed è di durata quinquennale. Solo gli istituti professionali prevedono anche un'uscita dopo il terzo anno, con il conseguimento di qualifiche professionali pari al secondo livello Isced. Solo gli istituti professionali e gli istituti tecnici prevedono diplomi finali con valore professionale ma, come nel caso dei licei, i titoli finali consentono l'iscrizione a tutti i canali, accademici e non, dell'istruzione terziaria. Il tasso di passaggio dalla scuola media all'istruzione secondaria (formazione professionale compresa) tende al 100%, ma sono ancora alti i tassi di insuccesso e degli *early leavers*. Gli otto anni del ciclo di base sommati ai cinque del ciclo secondario costituiscono un percorso di un anno più lungo di quelli della maggioranza dei paesi Ue.

<sup>3</sup> La scuola materna o per l'infanzia non è obbligatoria, ma è frequentata da più del 95% dei bambini tra i 3 e i 5 anni. All'offerta contribuiscono, oltre alle scuole statali, scuole private e scuole comunali: queste ultime assai più diffuse nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. A causa di una distribuzione territoriale non omogenea, di un insufficiente coordinamento delle tre diverse tipologie di offerta e di un incremento della popolazione tra i 3 e i 5 anni dovuto a un'immigrazione presente più nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, si sta riproducendo in alcune aree urbane il fenomeno delle liste di attesa.

meno, insomma, non è scelta dotata di per sé di valenza riformatrice (anche se le condizioni della finanza pubblica consigliano di eliminare il superfluo e di ottimizzare le risorse), ma dovrebbe misurarsi con gli obiettivi che il paese si dà rispetto all'istruzione come bene comune, al suo ruolo per lo sviluppo della cittadinanza, dell'occupabilità, della coesione sociale, della valorizzazione dei meriti individuali. È proprio questo respiro lungo, e questa valenza *bipartisan*, che mancano alle più recenti politiche su istruzione e formazione, in verità connotate da tempo dalla perversa abitudine di ogni coalizione di governo di disfarsi di quello che era stato predisposto dal governo precedente. Va da sé che la necessità di un'impostazione più razionale, pragmatica, non ideologica delle riforme non comporta affatto la sterilizzazione politica del dibattito, e meno che mai la sua riduzione a mera tecnica. Sono scelte politiche quelle che riguardano l'educazione ed è ovvio che l'accento possa cadere, secondo la maggioranza che promuove gli interventi, più sull'equità che sulla competizione, più sul diritto di ciascuno al conseguimento di un proprio successo formativo che sullo sviluppo a ogni costo delle eccellenze, più sull'inclusione delle minoranze che sulla loro assimilazione, più sul ruolo principe del pubblico che sulla concorrenza tra pubblico e privato. Ciò che però dovrebbe cessare, perché distruttivo del sistema educativo, è lo scontro pregiudiziale, l'incapacità di trovare un terreno comune almeno nell'individuazione dei problemi e nella definizione delle priorità. Sotto questo profilo il dibattito pubblico in Italia è da tempo arretrato, spesso approssimativo e tendenzialmente fazioso. Non lo sono affatto, invece, gli studi che mettono in luce le criticità maggiori del sistema suggerendo le piste di uscita. Il *Quaderno Bianco*, per esempio, elaborato nel 2007 da tecnici dei ministeri dell'istruzione e dell'economia sulla scorta di indagini internazionali e nazionali di indubbia validità scientifica, dovrebbe costituire oggi un riferimento indiscutibile<sup>4</sup>.

## 2. Ragioni a sostegno di un'iniziativa di riforma

Ci sono, del resto, ottime ragioni che consigliano interventi di riforma, non solo degli ordinamenti ma anche delle condizioni culturali e organizzative che determinano la didattica. Tra le più importanti,

<sup>4</sup> Ministero dell'Istruzione - Ministero dell'Economia, *Quaderno Bianco sulla scuola*, 2007.

l'evidenza di risultati di apprendimento tutt'altro che soddisfacenti. Se le indagini comparative internazionali sulla scuola primaria replicano anno dopo anno notizie positive, le indagini Ocse-Pisa sugli studenti quindicenni segnalano seri limiti in matematica, lettura, scienze, capacità di risolvere i problemi. Gli esiti sono inoltre diversificati per aree territoriali (buoni nel Nord, insufficienti nel Centro, gravemente carenti nel Sud), e assai elevate sono le differenze tra diverse scuole e indirizzi – il 57% della varianza totale delle competenze è fra studenti di scuole diverse anziché all'interno della stessa scuola, contro il 34% Ocse – evidenziando un sistema poco equo che contribuisce in maniera limitata a superare le diversità territoriali e sociali di origine. La sfida, dunque, di una scuola che sia insieme di massa e di qualità è lontana dall'essere vinta, e sta diventando sempre più debole il contributo della scuola italiana alla mobilità sociale attraverso il riconoscimento e lo sviluppo dei meriti individuali. Gli interventi necessari dovrebbero riguardare più campi, che hanno a che fare non solo con gli assetti ordinamentali ma anche con ciò che condiziona la didattica: la fisionomia dei curricoli, solitamente ingombra di discipline incomunicanti, troppo incentrata su contenuti e approcci astratti, poco declinata sull'acquisizione dei principi di organizzazione del sapere, poco capace di sviluppare l'apprendimento in contesti operativi, le competenze tecniche, i linguaggi delle nuove tecnologie; la formazione, il reclutamento, le carriere degli insegnanti; l'attivazione di dispositivi scientifici di valutazione dei risultati formativi delle singole scuole e della qualità dell'insegnamento<sup>6</sup> per capire perché certi istituti funzio-

<sup>5</sup> Sebbene sia previsto da norme che risalgono agli anni settanta, la formazione professionale iniziale della maggioranza degli insegnanti italiani non avviene in percorsi universitari. Solo recentemente sono state attivate delle scuole universitarie di specializzazione aperte ai soli laureati quinquennali (che però l'attuale governo, coerentemente con i tagli agli organici, ha chiuso). Il reclutamento è stato fatto per concorsi e, più frequentemente, per sanatorie successive delle situazioni di lungo precariato. Le carriere si basano unicamente sull'anzianità, senza riconoscimento e valutazione dell'impegno e della qualità professionale individuali.

<sup>6</sup> Diverse norme prevedono l'attivazione di un sistema nazionale di valutazione, ed effettivamente esiste un istituto – l'Invalsi – dedicato a questo scopo. Tuttavia le pratiche di valutazione in corso sono ancora poco evolute anche per l'inadeguatezza delle risorse tecniche ed economiche in dotazione, e l'istituto stesso non si configura come un'agenzia autonoma rispetto al Ministero dell'Istruzione.

nano bene e altri funzionano male, e in base a ciò supportare il superamento delle criticità. Abbiamo bisogno di teste piene o piuttosto, come sostiene Edgar Morin, di teste ben fatte?

Pesa inoltre sulla necessità di metter mano, in particolare nella scuola superiore e nel rapporto tra istruzione, formazione, lavoro, a innovazioni non effimere – cioè sotto il giudizio degli organi giurisdizionali – lo stallo dei processi di decentramento delle competenze di gestione e governo del sistema formalizzati nell'ultimo decennio. Il disegno di un sistema educativo unitario ma articolato in due sottosistemi dell'istruzione e dell'istruzione/formazione professionale su cui intervengono congiuntamente Stato e Regioni – delineato con la revisione costituzionale del 2000<sup>7</sup> e poi con la legge-delega 53 del 2003 – oltre ad essere stato parzialmente compromesso da successivi interventi normativi, attende ancora per essere attuato la stipula di un'apposita intesa tra Stato, Regioni, autonomie locali. Mentre, sull'intera materia, pende l'impegno del governo a realizzare un ulteriore rafforzamento in senso federalista delle competenze delle Regioni che include per la prima volta anche l'istruzione tra le materie da devolvere. È tra l'altro da osservare che in questo contesto, in cui non sono ancora chiarite le competenze dei diversi attori istituzionali, è difficile, prima di tutto per l'opinione pubblica, orientarsi nella stessa questione dell'adeguatezza o meno della spesa per l'istruzione e delle sue allocazioni. Se è sconcertante, infatti, che il 97% della spesa statale se ne vada interamente in stipendi e solo il 3% in investimenti, è anche vero che non di sola spesa statale è fatta la spesa pubblica per l'istruzione: dal momento che il grosso dei costi per l'edilizia scolastica, la manutenzione e il funzionamento delle scuole, i servizi di mensa e trasporto, e quelli di assistenza per disabili, il diritto allo studio, l'orientamento, la mediazione linguistico-culturale per gli allievi stranieri e numerosissime altre materie di natura obbligatoria o facoltativa ricadono su Comuni,

<sup>7</sup> La revisione costituzionale del 2000, che ha mutato il Titolo V della Costituzione, ha previsto che le Regioni abbiano una competenza concorrente con lo Stato in materia di istruzione e una competenza esclusiva – sebbene con definizione dei «livelli essenziali di prestazione» da parte dello Stato – dell'istruzione e formazione professionale. La legge delega 53/2003, che disegnava un assetto del sistema coerente con il Titolo V rinnovato, è stata parzialmente svuotata dall'art. 13 della legge 40/2007 che ha riportato nella competenza statale, sottraendoli alla competenza regionale, gli istituti professionali. Negli otto anni trascorsi non si è ancora definita l'intesa tra Stato, Regioni, autonomie locali per l'attuazione delle competenze previste dal Titolo V.

Provinces, Regioni. A queste ultime, inoltre, si riferisce la spesa pubblica per la formazione professionale iniziale, cui contribuiscono anche risorse del Ministero del Lavoro e fondi comunitari. Una spesa non del tutto quantificata, per lo più sottostimata, e comunque molto diversificata secondo le aree territoriali: con le istituzioni locali del Nord e del Centro che investono mediamente di più rispetto a quelle del Mezzogiorno<sup>8</sup>. Senza mettere ordine in questo campo, come procedere alla definizione delle risorse da assegnare alle Regioni secondo quanto previsto dalle proposte sul federalismo fiscale?

### 3. I limiti cruciali del sistema italiano di education

Tutto ciò rende complicata l'analisi del sistema italiano di istruzione e formazione e disorienta il dibattito pubblico e degli operatori. Sono però sufficientemente chiari i problemi da affrontare. Tra i limiti delle politiche sull'*education* c'è, in primo luogo, una strana riluttanza a considerare tra i temi cruciali gli effetti dello sviluppo ritardato, rispetto ad altri paesi, della scolarizzazione di massa. Tanto più che essi si combinano con una dispersione scolastica che, pur in progressivo calo, si mantiene su livelli ancora alti<sup>9</sup>. Tra i 46 e i 65 anni sono analfabeti funzionali circa due milioni di adulti, concentrati nel Mezzogiorno. Tra i 25 e i 64 anni i diplomati sono solo il 52,3% (-20 punti rispetto alla media Ue e -40 rispetto ai paesi più avanzati). Delle forze di lavoro, il 40% non ha un titolo superiore a quello di scuola media (il 7,3% ha la licenza elementare), il 44,3% è diplomato, il 15,7% laureato. Ma i miglioramenti, pure consistenti tra i più giovani, sono lenti perché il bacino di chi ha un'istruzione inferiore al livello secondario viene alimentato dal funzionamento problematico del sistema. Sebbene infatti la scolarizzazione dei 14-18enni sia ormai al 92%, nel 2007 il 23,7% di quelli tra i 20 e i 24 anni risulta essere fuori da ogni circuito

<sup>8</sup> L'Ufficio statistico del Ministero dell'Istruzione segnala, per il Mezzogiorno, una spesa più alta dello Stato e viceversa una spesa più bassa degli enti locali. Mentre, per alcune materie, le risorse comunitarie e altre risorse statali dedicate, premiano le aree meridionali. Nel Mezzogiorno è mediamente più alta la spesa per l'istruzione delle famiglie. Vedi *La scuola in cifre 2007*, disponibile sul sito: [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it).

<sup>9</sup> I numeri che seguono risultano dalle elaborazioni Isfol su dati Istat e Mpi (vedi *Rapporto Isfol 2008*).

formativo e privo di diploma o qualifica: un valore assai più alto rispetto a quel 15% fissato come traguardo per il 2010 da Lisbona. Occupabilità e cittadinanza attiva, per dirla con l'Unione europea, sono dunque a rischio per settori tutt'altro che trascurabili anche delle generazioni più giovani. Con effetti importanti, oltre che sulla scarsa partecipazione degli adulti al *lifelong learning* (6,2%, neppure la metà del 12,5% che dovremmo raggiungere nel 2010: e concentrati per lo più nei settori più istruiti), sugli stessi risultati scolastici dei giovanissimi che tutte le indagini indicano come fortemente correlati alla dote culturale dei genitori.

Un quadro, aggravato dall'andamento demografico, che richiederebbe un impegno straordinario nel campo dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita – dall'educazione degli adulti alla formazione continua e permanente – che invece continua a mancare. In Italia ogni proposta legislativa sul diritto all'istruzione/formazione in età adulta come diritto soggettivo, così come ogni tentativo di fare della formazione un elemento costitutivo delle politiche attive del lavoro sono finora finiti in niente. E non importa che, contemporaneamente, si proclami la bontà dell'invecchiamento attivo e si sottolinei l'importanza di disporre di competenze adatte al cambiamento delle prestazioni e delle collocazioni professionali.

La sottovalutazione di questi temi priva inoltre di stimoli fondamentali anche l'elaborazione pedagogico-didattica. Assumere l'«apprendere ad apprendere» come una delle competenze più importanti da assicurare obbligherebbe infatti a una modernizzazione dell'approccio con cui si guarda all'ordinamento, ai programmi, alla didattica; a mettere al centro il padroneggiamento profondo dei linguaggi, degli strumenti, dei metodi che consentono di continuare ad imparare anche dopo la scuola; a superare le gerarchie che vogliono il sapere astratto e disinteressato più nobile di quello tecnico-operativo, perché solo la conoscenza percepita come utile è in grado di motivare tutti all'apprendimento; a valorizzare ogni tipo di percorso formativo, anche quelli orientati alla qualificazione professionale e alla formazione-lavoro, perché quello che più importa è che non si interrompa per nessuno il rapporto con l'apprendimento e che ciascuno, seguendo le proprie vocazioni e stili cognitivi, consegua il suo «successo» formativo.

Non è di diritto allo studio come di diritto all'accesso che bisogna parlare, ma di diritto all'apprendimento, e per tutto il corso della vita. Ma tra i recenti interventi del governo, ci sono tagli pesanti proprio

RPS

Fiorella Farinelli

all'educazione degli adulti<sup>10</sup>: 1.500 insegnanti in meno, la liquidazione dei percorsi non formali per i giovani con basso livello di scolarità e dei corsi di alfabetizzazione linguistica frequentati ogni anno da oltre 150.000 stranieri. E senza apprezzabili reazioni dell'opposizione politica e sindacale.

#### *4. Asimmetrie tra riforme e limiti strutturali del sistema*

Tutto ciò dice, tra l'altro, che le criticità maggiori sono sul lato alto del sistema – la scuola superiore, la formazione professionale, il rapporto tra scuola e lavoro – e che riguardano il rapporto con l'apprendimento dei ragazzi tra i 14 e i 20 anni. È così da almeno tre decenni<sup>11</sup>, ma con un acutizzarsi progressivo dovuto a diverse ragioni, tra cui la crescente distanza tra i linguaggi scolastici prevalenti e i nuovi bisogni/modalità di apprendimento della «generazione digitale». E tuttavia le politiche scolastiche in Italia ricominciano paradossalmente sempre dal ciclo di base, e in particolare dalla primaria che ha i risultati migliori in termini sia di inclusione che di apprendimento; in cui c'è spazio, ovviamente, per ulteriori miglioramenti, ma che ha comunque raggiunto una buona qualità media, grazie alla pluralità delle figure docenti, a una diffusa pratica di insegnamento cooperativo e di didattiche laboratoriali, al superamento delle segmentazioni disciplinari. Su tale contesto è piombata come grandine distruttiva la decisione del governo di procedere non solo a tagli di organico così drastici da

<sup>10</sup> Nel 1997, sulla scorta dei vecchi corsi per il diritto allo studio dei lavoratori conquistati dal movimento sindacale negli anni settanta, sono stati istituiti nel settore dell'istruzione i Centri territoriali per l'educazione degli adulti che offrono corsi per il conseguimento dei titoli di studio del ciclo di base, per lo sviluppo delle competenze funzionali (lingue straniere, informatica, ecc.), per l'apprendimento dell'italiano come seconda lingua. I Centri, di cui si è prevista fin dal 2007 un'importante riorganizzazione che però stenta a concretizzarsi a causa degli interventi di riduzione degli organici, sono oggi più di 540 e vengono frequentati ogni anno da oltre 400.000 adulti.

<sup>11</sup> Le prime proposte di riforma della scuola secondaria superiore, per adeguarne assetto, fisionomia, organizzazione ai processi di scolarizzazione di massa, risalgono agli anni settanta. Nessuna è andata definitivamente in porto. Anche la legge 53/2003, che resta in vigore sebbene parzialmente svuotata da norme successive, attende ancora la definizione di regolamenti di riordino.

mettere a rischio il funzionamento a tempo lungo o pieno<sup>12</sup>, ma anche di restaurare un modello pedagogico, quello della «maestra unica»<sup>13</sup>, in cui non si tiene conto del fatto che oggi gli obiettivi della scuola primaria non si esauriscono nel leggere, scrivere e far di conto. La forte contrarietà di un movimento interno ed esterno alla scuola, che ha occupato per settimane piazze e prime pagine dei giornali, ha costretto il governo a qualche passo indietro. Ma solo sulla scuola per l'infanzia, per cui inizialmente era stato previsto un funzionamento solo antimeridiano e, ovviamente, una sola figura di insegnante. Un disastro, se quelle decisioni fossero state confermate, per le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano (o cercano lavoro), e per le possibilità di assicurare a bambini che in famiglia sono sempre più soli un tempo disteso di crescita affettiva e cognitiva. Tutta diversa, invece, la situazione per la scuola primaria. Il regolamento approvato il 18 dicembre 2008 dal Consiglio dei ministri, se consente che le famiglie possano scegliere tra tempi-scuola diversi – 24, 27, 30 ore settimanali, e anche le 40 ore del tempo pieno – subordina però al numero di posti di insegnamento che verranno decretati la possibilità di dar corso alla domanda delle famiglie, conferma il modello della maestra «unica o prevalente» scoraggiando la specializzazione professionale e il lavoro di

<sup>12</sup> La scuola primaria a tempo pieno, che ha un orario settimanale di 40 ore e una dotazione organica fatta di due insegnanti per classe, caratterizza il 25% delle classi: ma con una diversificazione territoriale fortissima da Nord a Sud, derivante dalle differenze nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro, nell'impegno degli enti locali nell'assicurare i servizi di mensa e di trasporto scolastico nonché l'adeguatezza dei locali, nei livelli di disponibilità all'innovazione e al lavoro su tutto l'arco della giornata degli operatori. Il risultato è che, se a Milano le classi a tempo pieno sono il 96% (l'85% a Torino, l'80% nelle città dell'Emilia-Romagna, il 55% a Roma), a Palermo e a Napoli si precipita sotto il 5%. Il modello che prevale a partire dai primi anni '90 – e che sarà scompaginato dalle politiche dell'attuale governo – è quello cosiddetto «modulare», che prevede tre insegnanti ogni due classi e attività pomeridiane da due a tre giorni la settimana. Minoritario (6%) è il modello cosiddetto a 24 ore, con un insegnante ogni classe.

<sup>13</sup> Il modello della «maestra unica o prevalente», che si ispira al funzionamento tradizionale della scuola elementare fino agli inizi degli anni settanta, è quello che prevede un solo insegnante per classe o, in presenza di una pluralità di figure docenti, una figura docente centrale che copre tutte le aree disciplinari e ha la responsabilità del rapporto con i genitori e del coordinamento del team: rispetto a questa centralità/prevalenza, le altre figure docenti hanno funzioni parziali e accessorie.

team, vanifica l'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche. I suoi effetti si svilupperanno – con la riduzione di circa 80.000 posti di insegnamento – per tutto un triennio.

RPS

### 5. *Il nodo della scuola secondaria*

Ma i problemi più acuti sono, con tutta evidenza, nella secondaria. Nella scuola media, intanto, che in più di quarant'anni dalla sua trasformazione in scuola obbligatoria non ha ancora superato i vizi della frammentazione e della gerarchizzazione delle discipline, del monopolio dei libri di testo, della distanza dalle nuove tecnologie. Tra gli 11 e i 14 anni un terzo dei ragazzi accumula ritardi, e quindi demotivazione e difficoltà a proseguire, quasi la metà esce dalla scuola con una valutazione di sola «sufficienza» (cioè con serie lacune nelle competenze di base), la maggior parte viene «orientata» al dopo senza un'effettiva valutazione delle vocazioni, e in base al criterio per cui i migliori – e quelli di condizione familiare più forte – vanno nei licei generalisti e i peggiori nei percorsi indirizzati alle competenze per il lavoro. L'indagine internazionale Ocse-Pisa, mette sotto accusa, ben prima che quella superiore, la scuola media da cui i quindicenni sono appena usciti. In effetti è lo snodo nevralgico, che conclude il ciclo di base e traghetta verso una scuola secondaria già in parte vocazionale, quello che richiederebbe i più radicali interventi di riforma. È qui che cominciano a essere consistenti gli insuccessi, i ritardi, l'accumulo di quelle lacune che pregiudicheranno l'accesso ai percorsi successivi (l'1,6% degli studenti esce dalla media senza titolo) e la capacità di proseguire fino al diploma o alla qualifica. Ma più tentativi non sono andati a buon fine, e per il momento le politiche del governo si concentrano sul taglio degli organici, il restringimento degli spazi di flessibilità, la riduzione del sostegno ai disabili. Non produrranno miglioramenti neanche il ripristino, voluto dall'attuale governo, delle votazioni espresse in decimi invece che con giudizi sintetici e l'auto-ritarismo di ritorno di un voto di condotta che contribuisce alla media finale e che, se insufficiente, costringe a ripetere la classe.

### 6. *...e le maggiori criticità della scuola superiore*

Quanto alla scuola superiore, le criticità sono ancora più acute. La lunga attesa di interventi riformatori e il diffuso ricorso a sperimenta-

zioni parziali, pilotate dal Ministero o adottate in base all'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche<sup>14</sup>, ha dato luogo a numerosissimi processi adattivi (gli indirizzi sperimentali sono oggi più di 900, e intanto manca ancora un normale indirizzo linguistico moderno) che hanno finito con l'oscurare l'identità e la riconoscibilità di diversi indirizzi: il che ovviamente non aiuta un sensato orientamento di studenti e famiglie. Si deve anche a questo – oltre che a una cultura sociale che apprezza poco le professioni tecniche, e che in verità continua a considerare minore, rispetto a quello umanistico, perfino il sapere scientifico – la «licealizzazione» venuta avanti negli ultimi anni, ovvero il progressivo spostamento delle iscrizioni dall'istruzione tecnica verso quella liceale. Nel 1990 ai tecnici era iscritto il 47% degli studenti contro il 31% dei licei. Oggi i tecnici sono il 34% contro il 42% dei licei. Un fenomeno patologico, che allontana nel tempo la maturazione degli orientamenti professionali e che spinge all'università settori consistenti di diplomati ad alto rischio di abbandono, ma che è stato oggettivamente incoraggiato da quella parte dell'istruzione tecnica che ha finito col perdere la sua specificità di formazione orientata anche all'inserimento professionale. La «licealizzazione», iniziata prima degli anni 2000, fu poi enfatizzata da una prima versione della legge Moratti del 2003 che cancellava il valore professionalizzante dei tecnici assimilandoli all'istruzione liceale con sbocco obbligato sull'università. Le durissime reazioni del mondo industriale, preoccupato di una relativa scarsità di alcune figure professionali (più del 50% dei diplomati tecnici vanno all'università) imposero allora un ripensamento. Ma tutto è ancora in attesa di un riordino effettivo, rinviato dal ministro Gelmini al 2010-2011. Sono però formalizzate alcune direzioni di marcia: la riduzione a 11 degli attuali 39 indirizzi dell'istruzione tecnica, l'alleggerimento da 36 a 32 ore settimanali, una flessibilizzazione dei curricula fino al 30% dell'orario, lo sviluppo della didattica di laboratorio e della lingua inglese, il raccordo con il mondo delle imprese fin dentro gli organi di gestione. Un programma che, se non mancherà di suscitare la reazione degli insegnanti

<sup>14</sup> Con la legge 59/97 sul decentramento delle competenze in materia di istruzione, è stata riconosciuta alle istituzioni scolastiche con maggiore popolazione studentesca un'autonomia organizzativa e didattica. Tale autonomia, se nei fatti è per lo più impedita dal potersi effettivamente sviluppare visto che le scuole non possono assumere direttamente il personale e dipendono quasi totalmente dal Ministero per le Risorse economiche e dagli enti locali per i servizi, è stata però «costituzionalizzata» con la revisione costituzionale del 2000.

che vedranno ridotto lo spazio di alcune discipline, dovrebbe però incontrare un qualche favore anche nell'opposizione: se non altro perché in continuità con decisioni del governo precedente.

Resta invece aperta la questione degli istituti professionali (24% della scolarità), che il nuovo Titolo V affida alle Regioni. Anche qui la discontinuità tra la Riforma Moratti, che aggregava istruzione e formazione professionale nelle competenze regionali, e le decisioni del governo successivo che, per ricondurre in ambito statale i professionali, li ha assimilati ai tecnici eliminando dal curriculum il ciclo triennale, spalanca oggi questioni di difficile soluzione. La quinquennalizzazione degli istituti professionali, infatti, li priva di quell'articolazione del curriculum che ha finora attratto la popolazione scolastica meno motivata a percorsi lunghi, o più interessata a un titolo rapidamente spendibile nel lavoro. Non è un caso che i professionali finora non siano stati investiti da emorragie di iscritti. Perché è stato proprio il cosiddetto 3+2, e una fisionomia formativa decisamente declinata sulle competenze tecnico-operative, a assicurare la parte più problematica della scolarità: tant'è che oggi una parte significativa di coloro che conseguono la qualifica, finisce col proseguire fino al diploma, e un buon terzo accede poi all'università. I professionali, dunque, hanno avuto una funzione di argine contro l'esclusione formativa: tanto più importante in un paese in cui non ci sono alternative credibili, sia perché manca un apprendistato formativo per i minori di 18 anni, sia perché i sistemi di formazione professionale sono per lo più inadeguati per risorse, ricchezza e validità nazionale delle qualifiche, disseminazione territoriale delle sedi, stabilità dell'offerta<sup>15</sup>. C'è dunque da temere che la parte più debole dei suoi utenti – i disabili, gli stranieri di prima e seconda generazione, i pluribocciati: tutte categorie sovrarappresentate – smettano di studiare o si indirizzino verso una formazione professionale impreparata ad accoglierli. Non c'è però al momento un'iniziativa politica sul tema, neppure delle Regioni. E anche questo segnala i rischi di culture politiche che stentano a misurarsi con un diritto all'apprendimento che è altro e di più del diritto allo studio, con il rapporto tra istruzione, formazione, lavoro, con la necessità di un governo a più attori del sistema educativo. Anche da questo punto di vista, e non solo perché non raggiungeremo i traguardi di Lisbona, restiamo distanti dall'Europa.

<sup>15</sup> La stabilità dell'offerta regionale di formazione professionale è compromessa dalla sua dipendenza dalle risorse del Fse, mentre l'assenza di un repertorio nazionale delle qualifiche limita a una validità solo regionale le qualifiche professionali.