



*Ministero della Pubblica Istruzione
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Ordinamenti scolastici - Ufficio IX
Segreteria del Consiglio Nazionale della P.I.*

Prot. AOODGOS 1219

Roma, 19 dicembre 2007

All'On.le Ministro
S E D E

Oggetto: Parere sulle Linee guida inerenti l'obbligo di istruzione.

Adunanza del 18 dicembre 2007

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Vista la nota prot. n. 4502 del 28 novembre 2007 con la quale il Ministro della P.I. ha chiesto il parere del C.N.P.I. in merito all'argomento in oggetto;

Visti gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.04.1994;

Visto il documento di contributo allegato al verbale della seduta dell'11 dicembre 2007 redatto da alcuni componenti dei Comitati Orizzontali relativi alla Scuola Secondaria Superiore e agli Istituti di Istruzione Artistica;

dopo ampio ed approfondito dibattito;

E S P R I M E

il proprio parere nei seguenti termini:

Premessa

Il C.N.P.I. ha avuto modo di evidenziare, già in altre occasioni, come il processo di innovazione finalizzato alla riqualificazione dell'offerta formativa non vada ingabbiato in rigidi modelli organizzativi, quanto piuttosto accompagnato e sostenuto da azioni che esaltino le potenzialità dell'autonomia, così da adeguare al meglio i percorsi di studio ai diversi stili di apprendimento, rendere più agevole l'acquisizione delle competenze da parte degli alunni ed interpretare i bisogni dei diversi contesti territoriali ed ambientali.

Di qui le sollecitazioni all'amministrazione, in sede di prima audizione, ad emendare il documento in bozza, in modo che le misure di supporto all'adempimento dell'obbligo d'istruzione non avessero natura cogente, ma d'indirizzo.

Sollecitazioni, le nostre, che hanno sortito un certo effetto, considerato che la seconda bozza delle linee guida che è attualmente all'esame di questo consiglio, non vincola più le scuole ad una organizzazione standardizzata e burocratizzata, ma disegna una pluralità di opzioni alle quali le singole istituzioni scolastiche potranno fare riferimento in sede di organizzazione dell'attività didattica, fermo restante il vincolo dei traguardi delle competenze da raggiungere con riguardo agli aspetti fondanti gli assi culturali, così come indicati nell'apposito documento tecnico.

Permangono, tuttavia, anche nella seconda bozza delle linee guida, zone d'ombra che generano perplessità, come questo Consiglio ha avuto modo di rappresentare in una seconda audizione, circa alcune misure previste che non sembrano agevolare né la continuità educativa, né la certificazione delle competenze.

Non va sottovalutato, peraltro, l'impatto che la nuova organizzazione degli studi potrà avere sui giovani interessati al conseguimento di una qualifica professionale, rilevato che, nella fattispecie, le variabili da tenere in conto sono ancora più complesse per via della potestà legislativa riconosciuta alle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale e che sarebbe stato per questo opportuno, già nella fase di avvio della sperimentazione, concordare a livello di Conferenza "Stato - Regioni" le modalità di interazione tra le diverse competenze istituzionali.

Le misure a sostegno della sperimentazione

E' indubbio che l'azione di sperimentazione richiami, per certi versi, l'attività di ricerca, e questo per almeno due motivi: l'uno in quanto con la sperimentazione si vuole verificare la validità o meno di ipotesi atte alla soluzione di problemi, l'altro perché l'azione di sperimentazione apre il fronte ad ulteriori possibili ipotesi da validare con un accorto sistema d'indagine. Al pari della ricerca, la sperimentazione si deve dunque avvalere di un impianto culturale che preveda la contestualizzazione degli interventi, il sistematico monitoraggio degli esiti, l'impatto con situazioni concrete, ma che soprattutto si eserciti con il rifiuto di certezze non opportunamente sottoposte al vaglio critico dell'esperienza e la disponibilità a sempre verificare la validità delle ipotesi con il variare delle condizioni in cui si opera.

Nessuna obiezione di merito, di conseguenza, circa il ricorso alla sperimentazione di nuovi percorsi di studio nel primo biennio della scuola secondaria superiore e condivisione circa la previsione di realizzare detta sperimentazione all'interno di un processo che sarà efficace solo se centrato sul reale coinvolgimento delle istituzioni scolastiche.

IL C.N.P.I. conviene, infatti, sull'opportunità di coinvolgere i docenti, gli alunni e le famiglie, ciascuno per le proprie responsabilità, in una fase che prelude alla riorganizzazione del sistema dell'istruzione, così come riconosce l'esigenza di far maturare attraverso la diffusione della cultura della ricerca e della sperimentazione il senso e la responsabilità della partecipazione al dialogo educativo, anche da parte delle istituzioni e delle rappresentanze sociali.

In tale ottica, il C.N.P.I. giudica positivamente, nei termini indicati all'art.6 delle linee guida, l'insediamento su scala nazionale e territoriale di gruppi di ascolto e di consulenza alle istituzioni scolastiche impegnate nell'azione di sperimentazione. Occorre, tuttavia, evitare ogni rischio di burocratizzazione della gestione del processo, nonché forme, anche implicite, di pressione sulle scuole che favorirebbero il diffondersi di atteggiamenti di adesione acritica e di comportamenti collettivi conformistici. È necessario pertanto saper valorizzare la ricchezza delle esperienze che le singole istituzioni scolastiche avvieranno, incoraggiare quelle già in atto a seguito di iniziative "dal basso", offrire strumenti di reale comunicazione e scambio tra le scuole e tra queste e l'amministrazione.

D'altronde, l'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche è funzionale al miglioramento della qualità dell'offerta formativa e come tale va sostenuta ed accompagnata nella preziosa opera che deve svolgere a beneficio della promozione della persona, per cui se, per un verso, le singole istituzioni sono tenute a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'attività di loro competenza, per altro verso, vanno messe nelle condizioni di assolvere alla loro funzione istituzionale.

A tale riguardo, sembra giusto sottolineare che sarebbe stato quanto mai opportuno, già in fase di avvio, predisporre ed attuare un piano di formazione da offrire come opportunità al personale, finalizzato al governo dei processi di sperimentazione, per accrescere le competenze dei docenti necessarie a fare della ricerca uno strumento di riflessione circa le metodologie didattiche in uso e quelle da adottare, per fornire al personale ATA le competenze spendibili sul piano della comunicazione in rete e le opzioni da considerare in sede di organizzazione dei servizi strumentali alla didattica e per presentare ai dirigenti scolastici il quadro complessivo delle iniziative da coordinare e sostenere.

Tocca invece registrare, ed il C.N.P.I. lo fa con chiara ed avvertita cognizione, che molte istituzioni scolastiche vivono al momento uno stato di incertezza e di confusione, non solo perché private della formazione necessaria al governo dell'innovazione, ma anche perché costrette a misurarsi con i disagi conseguenti alla carenza di risorse umane ed economiche, con il sovraffollamento delle classi e con la precarietà del personale.

Né sembra che i finanziamenti previsti al p.7 delle linee guida possano portare ad un significativo mutamento delle condizioni in cui le istituzioni scolastiche operano e dare certezze circa l'effettiva possibilità di realizzare tutte le misure previste a sostegno del processo di sperimentazione, in quanto non solo sono circoscritti all'esercizio finanziario in corso, ma anche perché non sono definite e, pertanto, potrebbero risultare insufficienti in presenza di ulteriori carichi di lavoro del personale e della necessità di ampliare e valorizzare la sfera della professionalità docente.

Il monitoraggio del processo di sperimentazione

Il C.N.P.I. concorda circa la previsione, di cui all'art.6 delle "Linee Guida", di insediare un gruppo di lavoro a livello nazionale con il compito di redigere a conclusione della fase biennale di sperimentazione "un rapporto conclusivo" che, previa raccolta dei dati forniti dalle singole scuole, "torni utile per la piena messa a regime dell'obbligo d'istruzione nell'ambito del nuovo assetto del secondo ciclo" e ritiene per questo che l'azione di monitoraggio della sperimentazione vada centrata soprattutto sulla verifica dei risultati ottenuti in termini di apprendimento, in modo da tracciare possibili forme di raccordo tra un'organizzazione degli studi fondata sull'equivalenza di tutti i percorsi formativi, qual è quella del biennio unitario, ed una sistemazione delle conoscenze coerente con gli obiettivi che caratterizzano i curricoli dei diversi ordini, tipi ed indirizzi di studio nel triennio della scuola secondaria superiore.

Destano inoltre non poche perplessità le aree di interesse fissate nella scheda di rilevazione in allegato alle Linee Guida in quanto, se pure strutturate per raccogliere dati sull'avvio del processo, e non certo sui suoi esiti, guardano soprattutto ai modelli organizzativi adottati dalle scuole e non sembrano portare la dovuta attenzione alle modalità individuate in ambito didattico ai fini dell'apprendimento delle competenze chiave, facendo così venire meno anche la possibilità di rilevare il raccordo stabilito nelle diverse istituzioni scolastiche tra l'organizzazione dei servizi di supporto alla didattica e l'attività d'insegnamento. La scheda dovrebbe essere opportunamente integrata per poter recepire tutte le pluralità delle iniziative attivate dalle singole istituzioni scolastiche ed essere inviata in una fase successiva a quella dell'avvio della sperimentazione. In ogni caso, dovrebbe essere eliminata la parte relativa alle competenze delle RSU che, su questo tema, non paiono avere competenza ai sensi del vigente CCNL. Il C.N.P.I. auspica, pertanto, che la scheda di rilevazione non costituisca un allegato alle linee guida in quanto potrebbe, anche involontariamente, creare condizionamenti in relazione alle scelte che devono essere operate dai singoli collegi docenti in piena autonomia.

La valutazione degli alunni

Il C.N.P.I. nel riconoscere che la valutazione degli alunni, soprattutto nella fascia dell'obbligo, debba essere di supporto all'azione di orientamento scolastico e professionale e che, per detto motivo, i docenti nella formulazione dei loro giudizi debbano tenere nella giusta considerazione tutte le variabili che sul piano psicologico, sociale e culturale incidono sulla formazione della persona, e nel contempo utilizzare l'intervento didattico per condurre l'allievo ad una consapevole conoscenza delle proprie attitudini e predisposizioni, ritiene altresì che gli alunni vadano osservati e valutati anche per le conoscenze disciplinari acquisite e la capacità di saperle utilizzare in termini di abilità e di competenze in contesti diversi.

D'altronde, se così non fosse, verrebbe meno l'interazione tra la conoscenza delle materie d'insegnamento e l'azione educativa che la scuola per dettato costituzionale svolge, e perderebbe di significato la raccomandazione, di cui all'art.3 del documento in esame, a prevedere azioni volte all'osservazione ed all'analisi "continua dei risultati di apprendimento progressivamente raggiunti dagli studenti ed al recupero dei saperi disciplinari non acquisiti durante il percorso scolastico precedente", ma soprattutto non sarebbe possibile la messa a punto di modelli di certificazione dei crediti formativi, validi su tutto il territorio nazionale per il passaggio dal sistema dell'istruzione a quello dell'istruzione e formazione e viceversa .

Il C.N.P.I. ritiene, di conseguenza, quanto meno improprio il richiamo, di cui all'art. 5 delle Linee Guida, ad un ripensamento profondo delle strategie della valutazione in considerazione della necessità di spostare l'obiettivo "dall'accertamento dei livelli di conoscenza alla verifica dei livelli di competenza acquisiti dagli alunni".

Al riguardo, vale la pena ribadire che questo consiglio è consapevole della rilevanza significativa che assumono le strategie didattiche nell'ambito delle azioni di supporto al raggiungimento delle competenze chiave e riconosce, di conseguenza, il ruolo che riveste la loro valutazione, ai fini della maturazione della persona in termini di autonomia e responsabilità, ma è altrettanto consapevole dell'esigenza di rivalutare e di ridisegnare i percorsi formativi sulla base dello studio serio e sistematico delle discipline, essendo queste gli assi portanti della conoscenza ed il supporto necessario al raggiungimento delle stesse competenze. E questo vale ancor più se ci si pone nella prospettiva della continuità degli studi e quindi del raccordo, che pure dovrà essere assicurato nell'ambito dell'istruzione superiore, tra il biennio dell'obbligo strutturato su base unitaria ed il triennio d'indirizzo.

Sembra pertanto opportuna sul piano didattico e formativo una duplice e sinergica azione: l'una tesa a dotare progressivamente gli alunni, a cominciare dalla scuola secondaria di primo grado, dei modelli formali di cui si è avvalso l'uomo per interpretare ed organizzare la realtà nella molteplicità dei suoi aspetti; l'altra volta alla riorganizzazione ed interpretazione dei saperi disciplinari sulla base prima della loro affinità epistemica e, successivamente, dei loro naturali e storici intrecci.

GLI EMENDAMENTI

Alla luce delle considerazioni e delle valutazioni sopra esposte, il C.N.P.I. propone emendamenti al testo in esame nei termini qui di seguito indicati:

Paragrafo 1°

Al 5° punto elenco sostituire l'ultima frase con la seguente: "Con ciò viene affermata l'esigenza che l'innovazione risulti tale da garantire il raggiungimento dei livelli essenziali di apprendimento, sia sul piano dei saperi disciplinari, sia in relazione alle competenze che caratterizzano gli assi culturali dei primi due anni del secondo ciclo e che tutti gli studenti devono acquisire nel percorso d'istruzione obbligatorio. È evidente che tali livelli essenziali sono il denominatore comune che deve essere raggiunto in tutti gli indirizzi del secondo ciclo, fermo restando la peculiarità dei diversi indirizzi".

Paragrafo 3°

Alla premessa, dopo le parole “Enti locali”, sostituire “associazioni” con: “Associazioni professionali e disciplinari, Enti e Associazioni accreditate”;

Al 3° punto elenco sostituire le parole: “recupero degli svantaggi sociali e culturali” con le seguenti: “recupero di ogni tipo di svantaggio”;

Paragrafo 4°

Alla premessa, dopo le parole: “istituzioni scolastiche” inserire le seguenti: “anche con riferimento all’autonomia di ricerca di cui al DPR 275/99”;

Al primo punto elenco sopprimere le parole: “soltanto disciplinare”;

Al secondo punto elenco sostituire le parole: “alle competenze chiave” con le seguenti: “al fine di acquisire le competenze chiave”;

All’ultimo periodo del paragrafo sostituire le parole da: “strumento di informazione...” fino a “RSU” con le seguenti: “strumento di cui si può avvalere tutto il personale della scuola”;

Paragrafo 5°

Al terzo capoverso sostituire le parole da: “l’obiettivo si sposta...” fino a “... livelli di competenza” con le seguenti: “l’obiettivo è quello di coniugare l’accertamento dei livelli di conoscenza disciplinare con la verifica dei livelli di competenza”;

Paragrafo 6°

Al primo capoverso inserire dopo le parole: “sostegno all’innovazione” le seguenti: “attivata su richiesta dell’istituzione scolastica”;

Sempre al primo capoverso sostituire le parole: “momenti di consulenza e di facilitazione organizzativa, soprattutto con l’elaborazione di progetti di rete” con le seguenti: “momenti di supporto e di monitoraggio, utilizzando e valorizzando momenti di sinergia tra le diverse istituzioni scolastiche”;

Al secondo punto elenco, dopo le parole “sostegno diretto alle scuole” inserire le seguenti: “da attivare su loro richiesta”;

All’ultimo capoverso dopo le parole: “ciascuna scuola” inserire le seguenti: “previa delibera del collegio dei docenti”; e dopo le parole: “potrà dotarsi” inserire le seguenti: “qualora lo ritenga necessario”;

Paragrafo 7°

In relazione ai finanziamenti non è sufficiente indicare le sole fonti, ma è necessario precisare gli importi.

Conclusioni

Il C.N.P.I., nel ribadire che il testo in esame presenta alcune incongruenze e non offre garanzie circa l'effettivo finanziamento degli interventi previsti a beneficio dell'adempimento dell'obbligo, ritiene tuttavia che, sia pure in un contesto legislativo in evoluzione, il processo di sperimentazione dell'obbligo d'istruzione sia funzionale ai fini della riorganizzazione del sistema dell'istruzione e dell'innalzamento degli standard formativi e riconosce, a tal fine, l'opportunità di emanare apposite linee guida, per cui, subordinatamente all'accoglimento degli emendamenti proposti, esprime parere favorevole.

IL SEGRETARIO
Maria Rosario Cocca

IL VICE PRESIDENTE
Mario Guglietti