

## CAPITOLO PRIMO – IL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO: STORIA E CARATTERISTICHE ATTUALI

### 1.1 Storia del sistema scolastico italiano

All'indomani dell'Unità d'Italia, il Paese si presentava fortemente frammentato da molti punti di vista: culturale, economico e sociale. Non faceva eccezione la situazione relativa all'istruzione e al sistema scolastico, nonostante la decisione di estendere all'intera Nazione la normativa varata nel 1859 nello Stato del Piemonte (Legge Casati). Tale norma si presentava come il primo provvedimento legislativo realmente organico in tema di scuola, in quanto si occupava di tutti gli ordini e gradi dell'istruzione e della definizione delle competenze delle diverse istituzioni coinvolte (Aldisio, 1995). Una delle necessità a cui l'estensione della Legge voleva rispondere, era quella di rendere concreta l'unificazione dello Stato italiano anche attraverso l'accentramento delle funzioni di governo del sistema scolastico, che risultava di diretta competenza del Ministero, e la diffusione di una cultura nazionale che superasse le spinte centrifughe dei differenti Stati preesistenti (Militerno, 2004). L'impianto disegnato dalla Legge Casati prevedeva due gradi biennali per l'istruzione elementare, di cui solo il primo gratuito e soggetto ad obbligo. Al termine del quarto anno, erano possibili diverse strade. La prima, rivolta a chi fosse indirizzato ai mestieri di carattere artigianale, consisteva in un ulteriore biennio appartenente al livello elementare, sotto la diretta gestione dei maestri. In alternativa, era possibile passare al livello di istruzione superiore, chiaramente impostato sulla netta divisione delle carriere:

- una scuola complementare di durata triennale con possibilità di prosecuzione per un ulteriore triennio nella scuola normale; tale percorso era destinato alla formazione dei maestri elementari e prevedeva percorsi differenziati per maschi e femmine;
- le scuole tecniche, suddivise in quattro indirizzi (comune, agrario, industriale e commerciale) della durata di tre anni, che avevano come sbocco la possibilità di frequenza degli istituti tecnici (industriale, agrimensura, agronomia, commerciale, fisico-matematico);
- il ginnasio inferiore di durata triennale, riservato a chi volesse intraprendere una carriera professionale di livello elevato, dava accesso a due differenti bienni di ginnasio superiore (classico e moderno) che dovevano completarsi con un triennio di liceo (classico o moderno) o con l'accesso al corso magistrale, della durata di due anni.

L'accesso all'Università, inizialmente previsto per i soli licenziati dai licei, fu poi esteso a chi avesse frequentato l'istituto tecnico fisico-matematico ma solo per determinate discipline; non fu invece previsto per il corso di magistero (Cives, 1990).

L'istruzione elementare era di competenza dei Comuni, con alcune specifiche sulle dimensioni degli stessi ai fini dell'obbligo di istituzione delle strutture scolastiche; l'istruzione superiore era di competenza del Ministero dell'Istruzione, fatte salve le scuole tecniche affidate al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (Ambrosoli, 1990).

Per quanto riguarda la fascia prescolare, la Legge Casati ne riconosceva la competenza ad Enti ed Istituzioni private con finalità di tipo assistenziale.

Nonostante l'affermazione dell'obbligatorietà del primo biennio elementare, la Legge Casati lasciava un certo numero di eccezioni a tale disposizione e, soprattutto, non prevedeva sistemi di controllo e sanzione per il non rispetto dello stesso: tali premesse portarono ad una scarsa applicazione della Legge soprattutto nelle zone maggiormente depresse dal punto di vista economico ed in prevalenza rurali, situazione che si verificava principalmente nel Mezzogiorno.

In ogni caso, si rilevò che dal 1861 al 1871 il tasso di analfabetismo passò da una media nazionale di circa l'80% ad una del 76% circa (Cives, 1990).

Il problema dell'analfabetismo fu affrontato in modo più incisivo a partire dal 1876, anno di salita al potere della Sinistra storica. In particolare vi fu l'emanazione della Legge Coppino (L. 3961, 15 luglio 1877) che obbligava i Comuni ad istituire l'anagrafe scolastica e prevedeva sanzioni per le famiglie che non rispettavano l'obbligo scolastico per i propri figli.

Ulteriori innovazioni e spinte allo sviluppo del sistema scolastico vennero con l'età Giolittiana (1903-1913). Il Governo si preoccupò di svolgere alcune indagini sull'andamento del sistema scolastico e il quadro che ne derivò non fu per nulla incoraggiante né sul piano delle strutture né sul piano dei contenuti. A fronte di tale situazione, furono stanziati nuovi fondi per incentivare l'edilizia scolastica (L. 383/1906), fu deciso il passaggio di competenze dai Comuni allo Stato anche per la scuola elementare, fu decretata l'assunzione da parte dello Stato di tutto il personale della scuola, i programmi scolastici divennero di competenza ministeriale e l'obbligo scolastico fu elevato a tutta la scuola primaria (Legge Daneo-Credaro n. 487/1911).

I risultati ottenuti furono incoraggianti: si calcola che tra il 1911 e il 1921 l'analfabetismo passò dal 37% al 27% (Aldisio, 1995).

La statalizzazione del sistema dell'istruzione, nata da esigenze di unificazione prima e di efficacia/efficienza poi, si rivelò una potente arma nelle mani del governo di Mussolini

quando fu intesa come possibilità di controllo della popolazione e propaganda delle idee fasciste. Fu proprio nel Ventennio che ebbe luogo la seconda riforma organica del sistema scolastico: la riforma Gentile (R.D. 1054 del 6 maggio 1923). Il nuovo impianto previsto per il percorso scolastico partiva dalla scuola "preparatoria" non obbligatoria ma identificata come primo grado dell'istruzione elementare; il ciclo elementare era suddiviso in due gradi: quello inferiore comprendente tre annualità e quello superiore costituito da un biennio. Al termine del ciclo elementare aveva inizio la scuola secondaria inferiore, così suddivisa:

- corso integrativo triennale, senza ulteriore possibilità di prosecuzione degli studi e di competenza delle direzioni didattiche elementari;
- scuola complementare triennale, detta anche di avviamento professionale, senza ulteriore possibilità di prosecuzione degli studi;
- istituto magistrale inferiore, quadriennale, che apriva la strada all'istituto magistrale superiore, della durata di tre anni, che permetteva l'accesso al Magistero, di ulteriori quattro anni (divenne Facoltà a partire dal 1935);
- istituto tecnico inferiore, quadriennale, permetteva l'accesso all'istituto tecnico superiore (agrimensura o commerciale) di ulteriori quattro anni. Il superamento dell'esame finale permetteva l'ingresso all'Università per le sole Facoltà di indirizzo;
- ginnasio inferiore, triennale, permetteva la frequenza del biennio di ginnasio superiore, quindi l'accesso al triennio di liceo classico che apriva l'accesso a qualsiasi Facoltà universitaria.

La riforma Gentile istituì poi due differenti licei superiori ai quali si era ammessi, previo superamento di un esame, dopo quattro anni di frequenza di una scuola intermedia o al compimento dei 14 anni:

- il liceo scientifico, di durata quadriennale, che permetteva poi l'accesso a tutte le Facoltà universitarie, salvo Lettere e Filosofia e Giurisprudenza;
- il liceo femminile, di durata triennale, con impossibilità di accedere ad ulteriori sbocchi formativi.

L'obbligo scolastico era fissato a 14 anni d'età.

Ulteriori modifiche al sistema scolastico, nell'ottica di una sua "fascistizzazione", furono ipotizzate anche negli anni Trenta, soprattutto ad opera del ministro Bottai che fece approvare la "Carta della scuola" (1940). Tale documento prevedeva l'unificazione dei ginnasi e dei corsi inferiori degli istituti magistrali, creando così di fatto, in anticipo di circa vent'anni, la scuola media unica. L'inizio della Seconda Guerra Mondiale impedì l'attuazione del nuovo impianto. Da rilevare, anche, l'introduzione del libro unico di

Stato per la scuola elementare, a partire dal 1929, e che tornerà libero solo dopo il termine del Conflitto.

Con l'avvento della Repubblica, la Costituente si trovò nella necessità di sancire i principi fondamentali ispiratori anche dell'istituzione scolastica. Venne, innanzitutto, stabilita la libertà di insegnamento delle arti e delle scienze, nel rispetto della potestà sui figli dei genitori, liberi di scegliere la scuola a cui indirizzarli. Lo Stato si assunse l'onere di istituire scuole di ogni ordine e grado e di stabilire un esame per il riconoscimento delle acquisizioni raggiunte al di fuori dei canali statali (art. 33 della Costituzione Italiana). Inoltre, fu stabilito il diritto di tutti allo studio fino al raggiungimento di ogni grado e livello, l'apertura a tutti della scuola e l'obbligatorietà di almeno otto anni di studi, lasciando così la possibilità al legislatore di estendere, eventualmente, tale obbligo (art. 34 della Costituzione Italiana)<sup>1</sup>.

Comincia quindi il periodo della Ricostruzione che vede, via via, rinascere la situazione economica ed aumentare il benessere della popolazione, con un considerevole sviluppo del settore dell'industria e del terziario. Cambiano i ritmi, meno legati all'agricoltura, gli standard abitativi, i ruoli all'interno della famiglia, con particolare riferimento alla condizione femminile, e il concetto stesso di famiglia. La scuola non cambia. O meglio, inizia un serrato dibattito su quale impostazione dare al sistema, con continue oscillazioni tra un'interpretazione laica dell'istruzione e posizioni più conservatrici che vorrebbero proteggere il ruolo ormai consolidato delle istituzioni ecclesiastiche. Parallelamente si delineano differenze di posizione tra una scuola fatta di percorsi flessibili che offrano a tutti le stesse opportunità e un sistema più lineare e determinato che offra il più presto possibile una suddivisione dei percorsi tra chi ambisce ad una posizione professionale elevata, per cui si dedicherà a lungo agli studi, e chi desidera inserirsi in breve tempo nel mercato del lavoro.

Queste diatribe, inoltre, vedono spesso estromessi proprio gli insegnanti che si riuniscono quindi in organizzazioni sindacali e iniziano a voler dare il proprio contributo anche in materia di contenuti e metodologie. La complessità e varietà delle posizioni,

---

<sup>1</sup> "Art. 33. *L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.*

Art. 34. *La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.*" (Costituzione della Repubblica Italiana)

unitamente alla debolezza dei governi e alla spesso incompleta durata delle legislature, comportano l'impossibilità di attuare degli interventi di vera e propria riforma del sistema nel suo complesso e lasciano spazio ad una serie di modifiche parziali che interessano ora l'uno, ora l'altro grado dell'istruzione, senza però un'organicità di pensiero. Di seguito si ripercorrono le principali tappe di sviluppo del sistema scolastico, nei primi cinquant'anni della Repubblica.

Nel 1950 nascono gli istituti professionali di Stato, a cui si accede dopo l'assolvimento dell'obbligo, ma che non hanno a pieno titolo lo status di scuola superiore; possono durare due o tre anni e hanno diversi indirizzi che, non regolamentati, nell'arco di un decennio divengono circa 200, corrispondenti alle principali mansioni e mestieri.

Nel 1955 vengono varati i Programmi della scuola elementare che riprendono, sostanzialmente, un'impostazione già data nel 1945. Le parziali novità sono una certa apertura alla Psicologia, la possibilità di sperimentazione lasciata ai maestri e la chiara suddivisione tra primo ciclo (I e II) e secondo ciclo (III, IV e V) che sarà sancita da una legge del 1957. Sono ancora presenti disposizioni in merito al cosiddetto "ciclo post-elementare", quel percorso di tre anni, senza chiari sbocchi, affidato ai maestri, previsto dalla Riforma Gentile e che sarà eliminato definitivamente solo nel 1962.

A seguito dei Programmi del 1955, vengono pubblicati anche gli Orientamenti per l'attività educativa della scuola materna, nel 1958. Forse per la prima volta si ha un chiaro pronunciamento sulle finalità e sulle metodologie di tale ordine scolastico, anche se la concezione pedagogica che ne sta alla base è piuttosto arretrata.

Il 1962 segna la nascita della scuola media unica: dopo anni di accesi dibattiti e tentativi falliti, si ha l'unificazione del triennio successivo alla scuola elementare, che va a cancellare il dualismo disegnato dalla Riforma Gentile e apre le porte ad un concetto di istruzione più egualitario. Il testo di legge specifica in modo netto il valore orientativo della scuola media che si pone come punto di snodo del percorso scolastico dei ragazzi. La presenza o meno del latino nei programmi, tema spinoso che per lungo tempo aveva bloccato il provvedimento, viene risolta con un compromesso: nella programmazione dell'insegnamento dell'italiano saranno fornite delle basi di latino e nel terzo anno sarà facoltativo scegliere tale materia, in senso proprio; il latino sarà tolto definitivamente dalla scuola media nel 1977.

I tempi risultano quindi maturi anche per l'istituzione per legge della scuola materna. La questione, che aveva tenuto in scacco diverse legislature a causa dei delicati rapporti tra Stato e Chiesa in materia, si risolve nel 1968 con la promulgazione della legge 444: anche la scuola materna è ufficialmente riconosciuta come statale, accoglie i bambini da tre a sei anni, è facoltativa e gratuita. A seguito di tale legge, nel 1969

vengono emanati dei nuovi Ordinamenti che offrono una visione più aggiornata della figura del bambino e delle finalità della scuola materna, contestualizzandola nella situazione economico-sociale di quegli anni.

Altri provvedimenti risultano particolarmente importanti nel 1969: si stabilisce che tutti gli istituti professionali di Stato abbiano durata di cinque anni, con la possibilità di concludere il percorso al terzo anno per immettersi nel mondo del lavoro; viene modificato l'esame di Stato che prevede lo svolgimento di sole due prove scritte e due orali, davanti ad una commissione esterna; si liberalizza l'accesso alle Facoltà universitarie.

All'indomani delle agitazioni studentesche, gli anni Settanta si presentano come potenzialmente deputati ad apportare nuove sostanziali modifiche all'intero sistema, anche per una maggiore apertura del Paese al confronto con le realtà circostanti. D'altro canto, però, i disordini e gli stravolgimenti a livello societario e di costume, fanno sì che aumenti la resistenza e la paura del cambiamento nelle fasce più conservatrici. Il risultato è il moltiplicarsi di dibattiti e contestazioni che sfociano solo occasionalmente in concrete attuazioni, anche se di una certa importanza, e il diffondersi della cultura della sperimentazione, in un generale clima di provvisorietà, in attesa di una riforma che nel corso degli anni assumerà sempre più l'aspetto di una chimera (Semeraro, 1993).

Nel 1971 viene approvata l'attuazione del tempo pieno nella scuola elementare che prevede lo svolgimento di attività integrative. L'allungamento dei tempi di lavoro e il massiccio sviluppo professionale della donna vedranno crescere l'esigenza di custodia dei bambini e contribuiranno alla larga diffusione di tale impostazione, unitamente alla diminuzione delle iscrizioni conseguente al calo delle nascite, che metterebbe a rischio l'occupazione di un certo numero di insegnanti.

Il 1974 vede l'emanazione dei Decreti Delegati che gettano le basi per un governo condiviso e collegiale della scuola, in cui hanno diritto di parola anche studenti, famiglie, insegnanti e personale non docente. Rimangono, però, delle ambiguità e delle contraddizioni soprattutto sul ruolo del Dirigente, che risulta essere figura non direttiva con limitata possibilità di azione a fronte di un'alta responsabilità. I Decreti sanciscono altresì la possibilità di dar vita a nuove sperimentazioni, negli istituti superiori, sia in termini metodologici che in relazione agli ordinamenti, previa approvazione da parte del Ministero. Questa apertura dà vita a tre fasi di sviluppo dei progetti innovativi: dal 1974 al 1984 si verifica un ricorso esagerato allo strumento della sperimentazione con il proliferare di corsi di studi con i più disparati indirizzi; tra il 1984 e il 1990 il Ministero innesca un'inversione di tendenza, nel tentativo di riportare sotto controllo la situazione

e dà il via alle "sperimentazioni assistite" che, elaborate a livello centrale, vengono affidate alle scuole senza che queste possano apportarvi modifiche; a partire dal 1990 si ha la generalizzazione di quanto sperimentato, che diviene quindi obbligatorio, anche se con tempi diversi a seconda degli indirizzi di studi.

Gli anni Settanta si chiudono con una revisione dei programmi per la scuola media ed il decentramento alle Regioni di alcune competenze amministrative, mentre gli anni Ottanta sembrano concentrarsi maggiormente sulla scuola elementare, con i Programmi del 1985 non supportati, però, da un vero e proprio progetto di riforma. La tanto attesa riforma della scuola superiore non viene approvata e, come visto, gli istituti esercitano indiscriminatamente il proprio diritto alla sperimentazione.

Intanto l'Italia sta mutando ancora, si moltiplica la complessità del contesto sociale, culturale ed economico con la continua esigenza di padroneggiare nuovi linguaggi e nuove competenze e di far fronte a nuovi problemi e disagi espressi in modo sempre crescente proprio dai giovani.

Gli anni Novanta si presentano ricchi di mutamenti e innovazioni all'interno del sistema scolastico che, seppur non organizzati all'interno di una vera e propria riforma, sembrano *"recuperare una intenzionalità progettuale che, pur tra non sempre convergenti spinte di tipo politico, sindacale o professionale, punta a ridisegnare l'assetto dell'apparato amministrativo dello Stato, come del sistema scolastico, valorizzando i criteri di autonomia e decentramento in ordine alle funzioni di pubblico servizio nei confronti dei diritti dell'utenza."* (Piscopo, Fusaro, 2003, pp. 105-6).

Innanzitutto, nel 1990 e '91 si ha il giusto completamento della normativa riferita all'impianto della scuola elementare che ne decreta l'impostazione modulare dell'insegnamento per una migliore applicazione e valorizzazione dei Programmi del 1985. Si inizia a parlare di "curricolo" inteso come l'insieme degli ambiti di esperienza vissuti dal bambino, raccolti in un documento che diviene strumento di dialogo con la famiglia e con il territorio di appartenenza e punto di partenza per la didattica e l'orientamento. Nei programmi fa ufficialmente la propria comparsa la lingua straniera. Nei decreti e nelle circolari viene recepita una pedagogia innovativa basata sulla programmazione per obiettivi e sulla progettazione che tenga conto dell'individualità dello studente. Nuovi sviluppi si hanno anche nell'ambito della scuola dell'infanzia: nel 1991 vengono approvati i nuovi Orientamenti Programmatici che pongono le basi per integrare, in logica continuità, la scuola materna nel quadro più ampio del percorso scolastico, in senso culturale, educativo, psicologico e orientativo.

A complemento di questa prima fase degli anni Novanta, nel 1994 viene approvato il Testo Unico (D. Lgs. 16/4/94, n. 297): una sorta di legge riassuntiva delle precedenti

norme in materia scolastica, che ne ricapitola l'impianto, l'organizzazione e il funzionamento, aggiornata al dicembre 1993.

Negli anni successivi si dà il via ad un periodo di intensa analisi e revisione del sistema scolastico, nell'ambito di una più ampia riflessione sulla distribuzione dei poteri dello Stato. Sono gli anni che precedono l'emanazione della Legge Berlinguer e che ne preparano l'avvio. Le sfide alle quali si vuole dare risposta sono molteplici e derivano anche da considerazioni condivise all'interno dell'Unione Europea (Scurati, 1999). Ci si pone la questione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema scolastico: i dati sulla dispersione e l'uscita dal sistema senza conseguimento di titoli sono sconcertanti, soprattutto se comparati con gli alti costi sostenuti dallo Stato, riferiti specialmente al corpo docente, e in parte dovuti al basso rapporto insegnante-allievi (Ransenigo, 1999; Malizia, 1999b). La crescita rapida e continua del fenomeno dell'immigrazione pone di fronte ad una composizione sempre più multiculturale delle classi, ad ogni grado dell'istruzione. La possibilità decisionale degli organi interni agli istituti scolastici risulta ridotta e marginale, anche per quanto concerne le funzioni direttive: tale situazione rende demotivati proprio quei soggetti che dovrebbero essere i protagonisti dell'innovazione e della riforma nella scuola. Il mercato del lavoro si presenta incerto e in rapido mutamento: anche chi raggiunge i livelli più alti di istruzione trova difficoltà di inserimento in quanto si registra, più che mai, un forte scollamento tra la formazione ricevuta e le richieste del mondo del lavoro. Il concetto stesso di lavoro sta cambiando: si è aperta l'era della flessibilità e della globalizzazione, che richiede una disponibilità continua all'aggiornamento e alla formazione, una predisposizione ad un lavoro che va perdendo le caratteristiche di stabilità e continuità e che richiede una buona specializzazione, unitamente ad una rapida capacità di adattamento e riconversione delle proprie competenze. Si allarga e si modifica la composizione dei cosiddetti saperi "di base" e si fa strada il concetto di "competenza" quale unità certificabile delle acquisizioni possedute, in senso applicativo, e maturate anche in ambiti differenti da quelli formali. A questo proposito, si rende necessario rivedere anche il sistema della valutazione per renderlo il più possibile completo e comparabile rispetto a quanto sta avvenendo nel resto d'Europa, nell'ottica di un più immediato riconoscimento delle esperienze effettuate a livello internazionale, in rispondenza alle esigenze di un mercato del lavoro che, necessariamente, non è più solo locale (Nanni, 1999; 2003). Si va configurando, quindi, il principio della formazione per tutto l'arco della vita che implica l'esigenza di rivalutare l'importanza del sistema della Formazione Professionale, sia rendendo di fatto realizzabili e flessibili i passaggi tra quest'ultimo e il sistema dell'istruzione, sia facendo chiarezza a livello amministrativo sui rapporti tra i due

sistemi che appartengono a due livelli differenti: Regioni e Stato. Quest'ultimo aspetto, inoltre, fa emergere nuovamente lo scottante tema della parità scolastica tra pubblico e privato (Perrone, 1999).

I provvedimenti elaborati dal legislatore sono molteplici e abbastanza organici tra loro, nonostante la non appartenenza ad unico piano di riforma: ovviamente non saranno, per questo, esenti da critiche e contestazioni e, in alcuni casi, da una certa ambiguità intrinseca (Ferroni, 1997; Dalle Fratte, 1999).

Nel 1995, una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri esplicita la "Carta dei Servizi della scuola", documento che si pone come strumento principe della comunicazione servizio-utenza per l'illustrazione delle caratteristiche delle prestazioni offerte e che dà quindi riconoscibilità alla qualità del servizio stesso. Oltre a ribadire i concetti di "integrazione" e "accoglienza", "diritto di scelta" e "obbligo scolastico", "libertà di insegnamento" e "aggiornamento del personale", il documento sottolinea in modo particolare la responsabilità alla partecipazione attiva di famiglie e studenti e introduce l'obbligo di stesura, da parte delle scuole di due nuovi documenti: il PEI (Progetto Educativo d'Istituto) e il Contratto Formativo. Il primo definisce il piano organizzativo delle proposte culturali, delle scelte educative e degli obiettivi formativi; il secondo costituisce un'esplicitazione tra docente e singolo allievo (e famiglia) degli obiettivi didattici ed educativi, dei percorsi e delle fasi del curriculum, con particolare riferimento all'offerta formativa, alle metodologie didattiche, alle strategie e strumenti di verifica e ai criteri di valutazione.

La Legge n. 59 del 1997 (Legge Bassanini), con i relativi Decreti del 1998 e 1999, rappresenta un punto di svolta per attuare successivi provvedimenti e si configura come una riforma istituzionale e culturale. Tale legge introduce l'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca. *"Muta, dunque, il ruolo della scuola: essa non si limita più solo a trasmettere contenuti disciplinari ma tende a diventare una vera e propria agenzia formativa, capace di definire, realizzare e verificare"* (Piscopo, Fusaro 2003; p. 124).

La scuola si configura come servizio con personalità giuridica, in cui il Dirigente assume funzione manageriale (D.Lgs. 6/3/98, n. 59): rimane, però, la grossa *impasse* della non possibilità di scelta del personale o di una sua incentivazione (Dalle Fratte, 1999). Piena possibilità di attuazione della L. 59/97, in campo amministrativo e gestionale, è data dal D. Lgs. 31/03/1998 n. 112 che chiarisce il decentramento dei poteri, specificando le competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni.

Infine, si ha l'approvazione del "Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche" (DM 8/3/99, n. 275) che dettaglia i termini di applicazione dell'Autonomia: nasce il POF (Piano dell'Offerta Formativa), documento che definisce i curricoli e i progetti presenti nell'istituto. In particolare, la programmazione sarà effettuata a partire da una quota "comune" stabilita a livello centrale a cui sarà aggiunta una quota "autonoma" da realizzare sulla base delle esigenze del territorio, pari a circa il 25% delle ore.

Parallelamente la D.M. 307 del 21/5/97 istituisce il Servizio Nazionale per la Qualità dell'Istruzione che valuta l'efficienza e l'efficacia del servizio, nel suo complesso e in riferimento al territorio e al contesto europeo, e si legifera in materia di integrazione, diritto e accesso allo studio (D. Lgs. 16/4/94, n. 297).

Negli stessi anni viene modificato lo svolgimento dell'esame di Maturità che prende il nome di Esame di Stato e prevede l'accertamento degli apprendimenti in tutte le discipline tramite due prove scritte determinate a livello centrale, come in passato, a cui si aggiunge una "terza prova" decisa all'interno dell'Istituto che mira a valutare la preparazione complessiva, anche in tema di cultura generale, ed una prova orale interdisciplinare.

La commissione è nominata dal Ministero della Pubblica Istruzione ed è composta da non più di otto membri, dei quali un 50% interni al Consiglio di Classe, e un 50% esterni, più il Presidente, anch'egli estraneo all'Istituto; la valutazione è espressa in centesimi e tiene conto di eventuali crediti formativi maturati grazie ad esperienze parallele o esterne all'attività scolastica (L. 425/97; DPR 12 luglio 2000, n. 257).

Nel 1998 viene ratificato anche lo "Statuto delle studentesse e degli studenti" (DPR 25 giugno 1998, n. 249) che rende più esplicite e tangibili le forme di partecipazione alla vita scolastica degli studenti, soprattutto per quanto riguarda la scuola superiore. Il decennio si chiude con l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 15 anni (L. 9/99) e la comparsa dell'obbligo formativo fino a 18 anni (L. 144/99). Al termine della III media, quindi, gli studenti dovranno necessariamente frequentare un anno di scuola superiore per poi decidere se proseguire, accedere alla Formazione Professionale o iniziare un'esperienza di Apprendistato: l'ingresso vero e proprio nel mondo nel lavoro non sarà possibile prima dei 18 anni, in quanto si sarà tenuti alla frequenza di attività formative. L'esperienza acquisita sarà certificata grazie al sistema dei crediti, già introdotto nella logica scolastica per facilitare la flessibilità dei percorsi ed i passaggi tra differenti Istituti. Questi due provvedimenti sono già in linea con la bozza di riforma dei Cicli stilata dal ministro Berlinguer che andrà a sanare

l'incongruenza di un obbligo scolastico fissato al termine della prima annualità di un percorso che prevede tuttavia almeno tre anni per il conseguimento di un titolo.

Si va delineando una maggior importanza del sistema della Formazione Professionale che dovrà porsi come complemento di quello dell'Istruzione, attraverso attività di orientamento e promozione di percorsi misti scuola-lavoro: si inizia a discutere anche di un sistema di Formazione Superiore Integrata (FIS) per la creazione delle professionalità medio-alte, grazie allo sviluppo e al consolidamento dell'Istruzione e Formazione Tecnico-Superiore (L. 144 del 17/5/99) (Malizia, 1999b).

Come anticipato, il compimento delle iniziative legislative avviate nella seconda metà degli anni Novanta è la promulgazione della Legge n. 30 del 10 febbraio 2000: la Riforma dei Cicli. Tale legge si presenta come una revisione finalmente organica del sistema di istruzione, con chiari riferimenti anche a quello della Formazione. L'applicazione della Riforma, proprio per le sue caratteristiche, richiederà tempi lunghi e attuazioni progressive, tanto che si calcola che il rinnovamento sarà effettivo e completo solo nel 2012, anno di diploma dei primi allievi che avranno compiuto l'intero percorso, così come previsto dalla riforma. *"Il percorso di riforma porta dunque a maturazione esigenze educative avvertite da tempo: la centralità dell'alunno, la programmazione unitaria del ciclo di base, la necessità di innalzare la qualità dell'istruzione e della formazione di tutti."* (Ministero della Pubblica Istruzione, 2001; p. 1).

L'obiettivo di fondo che si propone la Riforma è quello di spostare la centratura del sistema sullo studente e sull'apprendimento, cancellando quella gerarchia istituzionale che vedeva come perno centrale il Ministero. I contenuti della Legge, a detta del Ministro, sono elaborati a partire da attività di sperimentazione già condotte sul campo, da quanto già stabilito in precedenti leggi e programmi e dalle indicazioni della cosiddetta "Commissione dei Saggi" che dal 1997 è stata incaricata di compiere un'analisi sulle conoscenze fondamentali utili ai giovani nel presente e nel prossimo futuro. In fase di attuazione della Riforma, sono previste verifiche triennali che permetteranno, eventualmente, di correggere anomalie ed incongruenze.

Il nuovo impianto previsto dalla Legge si caratterizza per:

- un ciclo pre-scolare, la scuola dell'infanzia, dai 3 ai 6 anni: tale ciclo non è obbligatorio ma, di fatto, si va registrando una pressoché totale generalizzazione della sua frequenza;
- un ciclo primario, la scuola di base, dai 6 ai 13 anni, a carattere obbligatorio; un ciclo secondario, la scuola secondaria, dai 13 ai 18 anni, obbligatoria fino a 15 anni.

Schema dell'impianto del sistema scolastico prima della L. 30/00

Età	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
				I	II	III	IV	V	I	II	III	I	II	III	IV	V
	Scuola materna			Scuola elementare					Scuola media			Scuola superiore				
	Obbligo scolastico											Obbligo formativo				

Schema dell'impianto del sistema scolastico con la L. 30/00

Età	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
				I	II	III	IV	V	VI	VII	I	II	III	IV	V
	Scuola dell'infanzia			Ciclo primario: scuola di base							Ciclo secondario: sc. secondaria				
	Obbligo scolastico											Obbligo formativo			

Al termine della scuola dell'obbligo, permane comunque la necessità di ottemperare all'obbligo formativo, mediante frequenza di corsi di Formazione Professionale o tramite l'Apprendistato. Il sistema così delineato consente di anticipare di un anno l'ingresso alla formazione universitaria e tecnico superiore o quello nel mondo del lavoro, per chi decide di affrontare la scuola secondaria.

Entrando nel merito della Riforma dei Cicli, si nota innanzitutto che, per la prima volta, la scuola dell'infanzia è inserita a pieno titolo in un processo globale di riforma, viene così definitivamente sancita l'appartenenza di tale segmento formativo al sistema di istruzione.

Per quanto riguarda la scuola di base, essa è concepita come un ciclo lungo che accompagna, con gradualità e senza interruzioni, i bambini fino alla preadolescenza.

I sette anni, a livello di programmazione didattica, sono suddivisi in tre bienni che si succedono in un crescendo di obiettivi formativi e sono seguiti da un'annualità a carattere orientativo, al termine della quale è necessario sostenere un esame di Stato.

Il passaggio al ciclo secondario è caratterizzato da un biennio propedeutico all'interno di quattro differenti tipi di Liceo: umanistico, scientifico, tecnico-tecnologico e artistico e musicale, e si conclude con la certificazione delle competenze acquisite. Il passaggio da un Liceo all'altro dovrà essere sempre possibile e non penalizzante, grazie all'istituzione di apposite "passerelle". A questo punto l'obbligo scolastico risulta assolto; la prosecuzione del percorso, al fine di assolvere l'obbligo formativo, potrà essere effettuata: nei licei stessi, scegliendo uno degli indirizzi possibili dopo il biennio (per un totale di 12 a fronte di una rosa di oltre 200 scuole superiori esistenti prima

della riforma); nella Formazione Professionale, che porterà al conseguimento di una qualifica dopo due annualità e alla certificazione di crediti, spendibili nel sistema dei licei; nell'Apprendistato, per almeno un anno dopo la qualifica professionale o per tre anni, dopo l'assolvimento dell'obbligo scolastico; anche per questo percorso è prevista la certificazione delle competenze acquisite.

Infine, chi sarà in possesso del diploma, avrà accesso al canale degli IFTS e all'Università, riorganizzata in due livelli: laurea di base triennale e laurea specialistica biennale dove vigerà il sistema dei crediti formativi universitari (CFU).

Tutto quanto sopra esposto, avrebbe dovuto entrare in vigore a partire dal settembre 2001 ma l'avvento al Governo di una nuova maggioranza, nella primavera 2001, ha comportato il blocco dell'attuazione della Legge 30/00 al fine di lasciare spazio ad una nuova ridefinizione dell'impianto del sistema scolastico, che vedrà compimento nella Legge 53/03, la cosiddetta Legge Moratti.

## 1.2 La legge 53/03

Con l'avvento del nuovo Governo, una delle prime tematiche messe a fuoco è stata proprio la riforma del sistema scolastico, in quanto i principi e le applicazioni previste dalla Legge Berlinguer non erano condivisi dalla nuova maggioranza. Prima di procedere ad una nuova definizione, è stato dato l'incarico al Gruppo Ristretto di Lavoro - guidato dal professor Bertagna - di individuare i bisogni principali di intervento e di strutturare una proposta completa che tenesse conto di tutte le problematiche più attuali, sulla scorta di quanto discusso anche in ambito europeo.

Uno dei nodi centrali su cui si imposta il lavoro di revisione del sistema scolastico è la rivalutazione del ruolo della Formazione Professionale (Nicoli, 2003) che vuol essere resa percorso formativo realmente integrato, con pari dignità rispetto al sistema d'istruzione. A tal fine, la prima risoluzione legislativa che viene attuata è la modifica al Titolo V della Costituzione Italiana (L. 3 del 18/10/01): le Regioni vengono investite di nuovi e più ampi poteri in materia di sistema educativo, con particolare riferimento alla formazione professionale. La ragione di quanto sopra risiede nella maggiore competenza delle Regioni nell'interpretazione delle esigenze formativo-professionali del proprio territorio e quindi nella possibilità reale, da parte di queste ultime, di istituire un'adeguata offerta di percorsi professionalizzanti, direttamente connessi alle prospettive di inserimento nel mercato del lavoro.

Il sistema della formazione, nella nuova riforma, si porrà come alternativa a quello dell'istruzione, già alla fine della terza media: i preadolescenti saranno chiamati ad una scelta tra due canali differenti nel loro svolgersi e negli obiettivi, anche se tra loro

comunicanti e predisposti in modo da consentire passaggi dall'uno all'altro, in diverse fasi del percorso, senza perdere annualità.

Altro principio ispiratore del nuovo disegno di riforma è la centralità della persona che apprende, vista come utente, fruitore di un servizio che lo Stato è tenuto a fornire: viene superato il concetto di obbligo scolastico e formativo che è tradotto in quello di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. Esso è previsto per dodici anni ovvero fino al raggiungimento di una qualifica, entro i 18 anni d'età. Non si tratta di una semplice differenza di terminologia, cambia l'impostazione pedagogica sottesa e il peso delle responsabilità: il concetto di obbligo aveva accompagnato tutto lo sviluppo del sistema di istruzione, in anni nei quali non era chiaramente riconosciuto il valore dell'istruzione in quanto tale; lo Stato si era quindi posto come autorità garante che difendesse tale principio, al di là delle differenze culturali ed economiche presenti nel Paese e aveva attribuito valore fondante al concetto di obbligo, tanto da inserirlo nel testo della Costituzione. Il passaggio al concetto di diritto-dovere, nel quale il primo si riferisce al cittadino e il secondo allo Stato, pone lo studente, e la sua famiglia, nella posizione di chi sta utilizzando un servizio e, quindi, ne riconosce la necessità, è consapevole della propria posizione di "cliente", per cui è animato da un costruttivo spirito critico, e opera liberamente la propria scelta di adesione.

Ne consegue che il sistema di istruzione sente più che mai l'esigenza di essere valutato in quanto servizio, in termini di valore, efficacia ed efficienza, con la precisa fissazione di risultati-obiettivi quali la riduzione della dispersione, a tutti i livelli, e la quantità e qualità delle acquisizioni, anche in relazione alla media europea. A questo fine, vengono rinnovati gli enti preposti alla valutazione e le loro attività: nasce l'INValSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione) che si occuperà, tra l'altro, di elaborare e somministrare delle prove periodiche standardizzate al fine di verificare la preparazione degli studenti; tale dato sarà utilizzato anche come indicatore dell'efficienza dell'organizzazione degli istituti.

Nonostante questa attenzione per una valutazione collettiva dei risultati ottenuti, attraverso la quale si può calcolare una media dell'efficacia del servizio, il testo della riforma sostiene apertamente la necessità di una personalizzazione di percorsi e obiettivi: a tale proposito introduce anche il "Portfolio di competenze", uno strumento che dovrà accompagnare lo studente sin dalla scuola dell'infanzia e che attesterà le acquisizioni raggiunte, raccoglierà esempi degli elaborati prodotti e fungerà da raccordo tra i passaggi nei diversi gradi scolastici con forte valenza orientativa.

In considerazione di quanto sopra (la necessità di scegliere in un sistema sostanzialmente duale e la personalizzazione dei percorsi) proprio l'orientamento

assume un ruolo centrale nel disegno di riforma, come supporto alla fruizione del servizio scolastico e formativo per la maggior soddisfazione possibile del "cliente".

Tale centralità è giustificata anche dai dati raccolti dal GRL del professor Bertagna, che mostrano come solamente una percentuale molto bassa di giovani che si inserisce nel mondo del lavoro svolga effettivamente la professione per la quale ha studiato, al di là del livello di preparazione raggiunto (Capaldo, Rondanini, 2002).

L'intento che sottende tutta la progettazione dei percorsi formativi è quello di rendere lo studente "imprenditore di se stesso" (Malizia, Nanni, 2003) attraverso l'impostazione di una didattica attiva e orientativa che lo aiuti a sviluppare la consapevolezza di sé, la capacità di comunicazione con gli altri, la predisposizione all'autonomia, alla responsabilità e al problem solving. I momenti di scelta saranno presenti lungo tutto l'arco dei percorsi: si passa, infatti, dal concetto di "curricolo" a quello di "piano di studio personalizzato". Le scuole saranno tenute a proporre un'offerta diversificata di laboratori e attività integrative, a carattere facoltativo e di approfondimento; sarà inoltre possibile optare, a partire dal quindicesimo anno di età, per una formazione in alternanza scuola-lavoro. L'articolazione prevista aumenta la complessità del sistema e rende necessario un forte coinvolgimento dello studente e delle famiglie, data la giovane età a cui si è chiamati a compiere le suddette scelte: risulta fondamentale avere una chiara coscienza della direzione da prendere, degli obiettivi da raggiungere, delle possibilità esistenti. A questo proposito, si prevede l'introduzione della figura del Tutor che, ad ogni grado dell'istruzione e della formazione, seguirà in modo personalizzato gli studenti con funzione orientativa.

La sfida lanciata alle scuole, in termini di riprogrammazione dell'offerta, è piuttosto impegnativa: la predisposizione dei piani di studio prenderà avvio dal Pecup (Profilo educativo, culturale e professionale) e dalle Indicazioni nazionali. Questi documenti, elaborati a livello ministeriale, specificano ciò che ciascun alunno deve sapere e saper fare, rispettivamente alla fine del primo e del secondo ciclo di istruzione e comprendono anche i livelli essenziali di prestazione per gli istituti dell'istruzione e della formazione professionale. Tra i contenuti ritenuti più importanti nei profili educativi, vi sono la conoscenza delle lingue e l'alfabetizzazione informatica: la lingua inglese e il primo approccio con il computer sono previsti sin dalla prima classe del primo ciclo, successivamente si richiede l'introduzione di una seconda lingua europea, sempre all'interno del primo ciclo. A partire da questa "base", completata dalle Raccomandazioni, le singole Regioni potranno introdurre elementi legati alle necessità, alla cultura e alle tradizioni del territorio e le scuole saranno chiamate a tradurre nella

pratica le indicazioni didattiche, metodologiche ed i principi attraverso la stesura dei programmi.

In particolare, uno dei principi enunciati all'interno della riforma è quello della "sintesi e dell'ologramma": secondo questo principio la qualità della formazione e dell'informazione prevale sulla quantità, per cui è più importante una "testa ben formata" di una "testa ben piena" (Capaldo, Rondanini, 2002). Le discipline verranno quindi approfondite solo laddove si dirige il percorso formativo individuato dalla persona. Inoltre, si mira ad una formazione complessa e completa "a tutto tondo", fatta di contenuti ma anche di valori e di competenze applicative: a questo proposito si riconosce il valore formativo di tutte le esperienze, non solo di quelle scolastiche, e il ruolo fondamentale della famiglia come collaboratore attivo e protagonista del processo formativo.

La funzione orientativa della scuola si manifesterà anche nel fornire gli strumenti necessari ad integrare tutte le esperienze e ad organizzarle in un progetto di vita. In particolare, questo sarà possibile attraverso la trasmissione di quattro abilità trasversali: il pensiero narrativo, la capacità di apprendere attraverso il confronto, l'attitudine ad affrontare i problemi nella loro complessità e lo sviluppo della capacità interpretativa (Giannini, 2005).

Strumento fondamentale per attuare nella pratica quanto affermato in linea di principio, è la certificazione dei crediti che permette di riconoscere, all'interno del sistema dell'istruzione e della formazione, il valore delle esperienze condotte al di fuori di esso, con particolare riferimento alle possibilità previste di formazione in alternanza scuola-lavoro. Un buon sistema di certificazione, inoltre, risponde all'esigenza, già messa a fuoco dalla precedente legislatura, di rendere equiparabili i titoli conseguiti tra Regione e Regione e a livello europeo.

Il sistema delle scelte, che rende sempre più protagoniste le famiglie degli studenti, si manifesta a partire dal principio stesso della carriera scolastica del bambino: si introduce, infatti, la possibilità di un accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo d'istruzione, riservato ai bambini che compiono, rispettivamente, i 3 ed i 6 anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico considerato. Una delle motivazioni addotte a tale prospettiva è quella di andare incontro alle esigenze familiari in termini di tempi di frequenza del servizio e di offrire al bambino la possibilità di concludere anticipatamente il proprio percorso. Questa innovazione è stata oggetto di critiche accese provenienti da diversi ambienti: il personale scolastico si è trovato nella necessità immediata di disporre di nuove competenze per affrontare l'ingresso di bambini più piccoli, senza che vi fosse una corrispondente programmazione di

interventi formativi o l'immediata introduzione di nuove figure professionali (previste solo in linea teorica e non a partire dall'anno 2003/04); alcuni pedagogisti non hanno condiviso la prospettiva di anticipare l'ingresso, soprattutto nella scuola dell'obbligo, giudicando prematuro far sperimentare ai bambini di 5 anni l'organizzazione maggiormente strutturata della prima elementare, rispetto a quella della scuola dell'infanzia. Inoltre, hanno contestato la responsabilità decisionale affidata alla famiglia, con un ruolo marginale del parere degli insegnanti, che comporta *"un ulteriore rischio: quello di affrettare la scolarizzazione dietro la spinta di motivazioni egoistiche e di sopravvalutazione, in alcuni casi, delle possibilità cognitive dei propri figli"* (Capaldo, Rondanini, 2002; p. 128). Infine, all'interno dello stesso Governo, si sono avute delle divergenze per la copertura economica delle esigenze prodotte da un maggior afflusso di utenti.

Sin qui i principali intenti e le innovazioni della legge di riforma Moratti che portano a delineare un impianto del sistema articolato nel seguente modo.

Il primo grado dell'istruzione, mantenuto come tale, è la Scuola dell'Infanzia di durata triennale, non compresa negli anni di diritto-dovere, anche se ormai diffusa in maniera capillare e frequentata dalla quasi totalità dei bambini. Se ne riconosce l'importanza formativa e orientativa, si prevede l'introduzione dell'utilizzo del Portfolio e si sottolinea l'importanza delle attività di raccordo con il seguente grado scolastico. Come visto, l'età di accesso varia tra i 2,5 e i 3 anni. Al termine della Scuola dell'Infanzia, ha inizio il Primo Ciclo che si compone di otto anni: cinque nell'ambito della Scuola primaria e tre in quello della Scuola secondaria di primo grado. Dal punto di vista formale, non vi sono quindi differenze rispetto alla situazione in atto: le variazioni sono maggiormente a carico dell'impostazione interna e dei contenuti. In particolare, nella scuola primaria si promuove il ritorno della figura del "maestro prevalente", affiancato da colleghi che si occupano delle aree più specifiche, quali la lingua inglese e l'informatica. La suddivisione interna dei cinque anni, per obiettivi e programmi, è da intendersi 1+2+2: dopo la prima annualità gli obiettivi formativi sono da valutare sul biennio. L'appartenenza al medesimo Primo Ciclo dei tre anni di scuola secondaria di primo grado, fa sì che venga sostenuta la continuità tra i due livelli di insegnamento e comporta l'abolizione dell'esame conclusivo dell'ex scuola elementare.

La Scuola secondaria di primo grado, di cui viene ribadita ed enfatizzata la valenza orientativa, è a sua volta impostata con un biennio iniziale seguito da un'annualità in cui dovrà essere dato particolare spazio alle attività di raccordo con i possibili percorsi successivi, al fine di promuovere il più possibile la capacità decisionale dello studente e delle famiglie. Purtroppo, la necessità di effettuare le pre-iscrizioni al Secondo Ciclo

sempre più precocemente abbrevia di fatto lo spazio dedicato alla riflessione e al confronto nell'ultimo anno, che si riduce, solitamente, ai primi due-tre mesi. Il Primo Ciclo si conclude con il superamento di un esame di Stato.

Con il Secondo Ciclo si evidenziano i maggiori cambiamenti introdotti dalla riforma. Lo studente si trova di fronte ad un sistema "a canne d'organo" nel quale le scelte effettuate rivestono una rilevanza sostanziale nell'impostazione del proprio futuro formativo e professionale. Una prima opzione è costituita dal sistema dei Licei: è questa la nuova veste che dovranno assumere tutti gli istituti scolastici superiori. Le tipologie di Liceo saranno, in tutto, otto:

- artistico;
- classico;
- economico;
- linguistico;
- musicale e coreutico;
- scientifico;
- tecnologico;
- delle scienze umane.

La durata dei Licei sarà di cinque anni, suddivisi didatticamente in due bienni e in un'annualità conclusiva di approfondimento a forte carattere professionalizzante. La valutazione sarà condotta utilizzando il sistema dei crediti e dei debiti formativi, considerando una scansione degli obiettivi sulla base della suddivisione indicata. Al termine del secondo biennio si completa il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

La seconda alternativa che si presenta agli studenti in uscita dal Primo Ciclo, è costituita dal sistema della Formazione Professionale di competenza regionale. Sulla base della già citata modifica del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno ampia autonomia nella definizione di indirizzi e programmi dei corsi professionali, fatto salvo quanto indicato nel Pecup stabilito a livello nazionale e sulla base di un'indicativa suddivisione delle comunità professionali (es. agricola e ambientale, alimentazione, artigianato artistico, grafica e multimediale, sanitaria ed estetica, ecc.). Tutti i percorsi per il conseguimento della qualifica avranno durata triennale e si concluderanno con un esame che saggerà, oltre la preparazione di base, anche quella specifica di indirizzo tramite la somministrazione di una prova pratica. Con il raggiungimento della qualifica, si ritiene correttamente concluso il periodo di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione che è infatti assicurato a tutti *"per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età"* (L. 53/03; art. 2.1.c). Lo studente avrà comunque la possibilità di approfondire la propria preparazione accedendo ad un quarto anno a *"completamento del percorso formativo dei qualificati affinché acquisiscano le prerogative proprie delle figure tecniche"* (Nicoli, 2003; p. XVIII). Questa annualità aggiuntiva dovrà offrire le competenze per svolgere un ruolo

professionale di controllo dell'esecuzione tecnica di un progetto, in tutte le sue parti: dall'accoglienza della commessa, alla predisposizione del budget. Al termine dell'anno, l'allievo sosterrà una nuova prova d'esame che lo porterà a conseguire la certificazione dettagliata delle competenze acquisite.

La terza strada, che si propone come alternativa alle due precedenti, è quella dell'Apprendistato e dell'alternanza scuola-lavoro che può essere intrapresa solo a partire dal quindicesimo anno d'età. Si tratta di un percorso innovativo per la realtà italiana che è stato attuato solo in via sperimentale, spesso grazie alle sovvenzioni ottenute dal Fondo Sociale Europeo ma che sta avendo buoni risultati in Paesi quali Francia e Germania. Al compimento del diciottesimo anno si conclude il periodo caratterizzato dal diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. La sostenibilità di questa opzione è affidata all'istituzione di brevi corsi, sotto forma di Laboratori di Recupero e Sviluppo degli Apprendimenti (LaRSA) che accompagnano esperienze di tirocinio, borsa lavoro o apprendistato presso i luoghi di lavoro e all'utilizzo del sistema di certificazione delle competenze acquisite, che rende possibile l'accumulo di crediti formativi spendibili all'interno dei sistemi di istruzione e formazione, nell'ipotesi di eventuali passaggi e/o rientri.

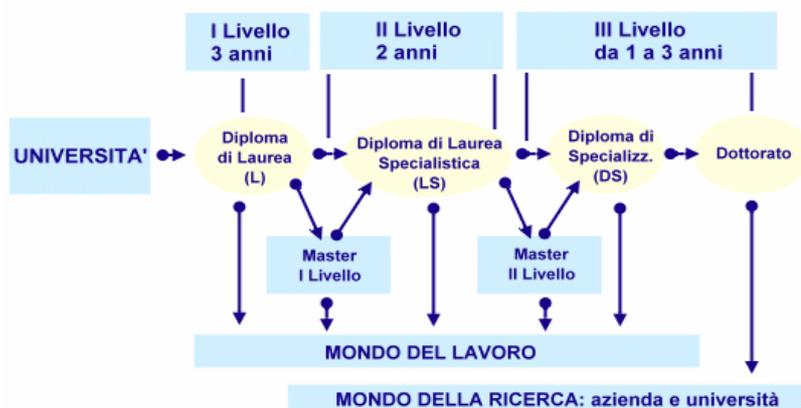
Questi stessi dispositivi, i LaRSA e la certificazione delle competenze, permettono i passaggi tra sistema dei Licei e Formazione Professionale, e hanno valenza di approfondimento ed orientamento.

Il passaggio dal Secondo Ciclo all'Istruzione e Formazione Superiore è previsto a partire da tutti e tre i suddetti percorsi, con modalità ed opportunità differenziate. Per chi ha seguito i due bienni del Liceo, vi sono due possibilità: la frequenza del V anno all'interno del sistema di istruzione che comporta l'esame di Stato e dà accesso a tutti i corsi universitari e a quelli di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS); oppure la frequenza di un V anno nell'ambito della Formazione Professionale che dà accesso ai soli corsi IFTS. Per chi ha optato per la Formazione Professionale o ha svolto un percorso in alternanza scuola-lavoro, si aprono due alternative, previa verifica dei crediti effettivamente conseguiti: un V anno professionalizzante che dà accesso ai corsi IFTS; oppure un V anno di approfondimento che permette di maturare i crediti necessari a sostenere l'esame di Stato e avere quindi accesso a tutte le facoltà universitarie, oltre che ai corsi IFTS.

Schema dell'impianto del sistema scolastico con la L. 53/03

Età	3*	4	5	6*	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
				I	II	III	IV	V	I	II	III	I	II	III	IV	V
	Scuola dell'Infanzia			Scuola primaria					Scuola sec. Di I grado			Sistema dei Licei				
*con possibilità di anticipo a 2,5 e 5,5 anni												I	II	III	IV	V
												Formazione Professionale				
												LaRSA				V
												Alternanza/apprendistato				
<b>Primo Ciclo</b>												<b>Secondo Ciclo</b>				
<b>DIRITTO-DOVERE ALL'ISTRUZIONE E ALLA FORMAZIONE</b>																

La Formazione Superiore, come visto, si suddivide tra quella universitaria, attuata secondo i due livelli della Laurea di Base (3 anni) e Specialistica (ulteriori 2 anni) e Istruzione Formazione Tecnica Superiore di durata biennale.



Fonte: [www.unicatt.it](http://www.unicatt.it)

### 1.3 La Formazione Professionale (FP)

Come illustrato nel paragrafo dedicato alla storia del sistema scolastico, l'Italia ha avuto per lungo tempo una solida tradizione nella formazione dedicata all'avviamento professionale. Essa si è, però, nel corso degli anni configurata come strada di ripiego per quanti non avessero le capacità o i mezzi per frequentare altre forme più elevate di istruzione. Inizialmente, la formazione a carattere professionale non è di competenza del Ministero dell'Educazione o dell'Istruzione ma di quello dell'Agricoltura, Industria e Commercio. Questa situazione è modificata nel 1928 ad opera dell'allora ministro Belluzzo. Egli riunifica tutti i percorsi formativi sotto il Ministero dell'Educazione, al fine

di poterne controllare meglio l'efficienza, peraltro non senza qualche mira di tipo propagandistico, in linea con la politica del tempo (Ambrosoli, 1990).

Alla nascita della Repubblica, è sancita dalla Costituzione (art. 117) la competenza delle Regioni in tema di istruzione artigiana e professionale ma non si dà il via ad un vero e proprio "sistema": si registrano iniziative formative slegate tra loro e dal sistema dell'istruzione che acquisisce un'immagine di superiorità.

A partire dal 1950 si ha la nascita e la diffusione degli istituti professionali, biennali o triennali, che prenderanno il posto delle scuole tecniche biennali. Questa situazione, però, non risulta funzionale rispetto alle esigenze delle famiglie che necessitano di introdurre precocemente i figli nel mondo del lavoro, per motivazioni economiche: cinque anni di frequenza dopo la scuola elementare per una prospettiva lavorativa di basso livello e nessuna opportunità di prosecuzione degli studi risultano troppi. Il malcontento per questa situazione emerge con forza durante le contestazioni del Sessantotto: la Legge 754 del 27 ottobre 1969 muta radicalmente la situazione, andando a stravolgere le finalità originarie degli istituti professionali. Dall'a.s. 1969/70 prende il via una sperimentazione (risultata poi definitiva) che prevede l'articolazione dei corsi su cinque anni: un triennio che dà diritto ad una qualifica, seguito da un biennio che porta al conseguimento di un diploma di scuola superiore, con possibilità di accesso all'Università. La vocazione di percorso breve altamente professionalizzante scompare e si verifica la quasi duplicazione degli istituti tecnici.

Nel 1978, grazie alla Legge 845, si ha la prima vera e propria regolamentazione della Formazione Professionale come "sistema": se ne descrivono finalità, requisiti e attestazioni e si ribadisce la competenza regionale decretata dalla Costituzione. Le tipologie di attività elencate nel testo di legge (art. 8), sono: qualificazione e specializzazione di chi ha assolto l'obbligo ma non ha mai svolto attività lavorativa; specializzazione di chi sia in possesso di diploma superiore; qualificazione di chi abbia preparazione culturale superiore a quella della scuola dell'obbligo; qualificazione, specializzazione, perfezionamento, rieducazione e aggiornamento dei lavoratori; formazione di soggetti portatori di menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali che non risultino atti a frequentare i corsi normali.

Sulla base della legislazione nazionale, ogni Regione ha provveduto ad emanare la propria normativa e a fissare i criteri richiesti ai Centri e agli Enti di formazione per erogare corsi in convenzione, ovvero per rilasciare attestazioni valide su tutto il territorio italiano e per fruire dei fondi e delle sovvenzioni stanziati a livello regionale, nazionale ed europeo (Aldisio, 1995).

A partire dall'input dato dalla Legge Quadro del '78, le iniziative di formazione sono cresciute notevolmente dando vita a modelli e metodologie innovative, grazie anche alle opportunità di sperimentazione rappresentate dai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo. Nonostante questo, non si è configurato, negli anni Ottanta, un vero e proprio "sistema" con diffusione omogenea e univocità di intenti e, soprattutto, non ha avuto luogo nessun tipo di integrazione con il sistema dell'istruzione: si è verificata sempre più una separazione tra mondi che viaggiavano su due binari differenti.

L'azione riformatrice che, come visto, ha preso il via negli anni Novanta, non ha potuto ignorare tale situazione e l'ha posta al centro di una seria riflessione volta a rivalutare il ruolo della FP in un'ottica di integrazione che permettesse di sviluppare al meglio le potenzialità di tutti gli studenti, dando risposta e pari dignità alle differenti esigenze formative e prospettive professionali. Esito della riflessione avviata è l'art. 17 della Legge n. 196 del 24/06/97 che si occupa del "riordino della formazione professionale". La 196/97 pone come cruciale il ruolo della FP, anello di congiunzione tra il sistema scolastico e il mondo del lavoro, entità con le quali deve rapportarsi ed interagire in modo sinergico attraverso azioni di formazione e orientamento, promozione di stages e supporto all'apprendistato.

Nuovo riconoscimento, emblematico di quanto sopra, è l'art. 68 della L. 144 del 17/05/99 che apre la possibilità di assolvere all'obbligo scolastico anche nel sistema della formazione professionale, tanto che la legge di Riordino dei Cicli (L. 30/00) recepisce già nel titolo l'esistenza di un "sistema educativo di istruzione e formazione" poste sullo stesso piano nell'art. 1, con pari valore nel perseguire obiettivi culturali (Nicoli, 2001).

Per rendere effettivo quanto affermato in linea di principio, si rende però necessario un effettivo potenziamento dell'orientamento, al fine di rendere maggiormente consapevoli le scelte di formazione, e una reale applicazione delle novità in tema di certificazione dei crediti e delle acquisizioni, soprattutto per quanto riguarda quelle sviluppate nell'Apprendistato. A proposito di tale dispositivo, è da rilevare l'innovazione contenuta nella L. 196/97, art. 16 che stabilisce che le agevolazioni contributive per le aziende che introducono apprendisti risultano applicabili solo se questi ultimi partecipano alle iniziative di formazione, esterne alle aziende stesse.

Nuovi impulsi vengono dati anche allo sviluppo di azioni di formazione superiore e continua. In particolare, compaiono i corsi di Istruzione, Formazione Tecnica Superiore (IFTS) che si pongono come reale alternativa alla frequenza delle università. Si tratta di corsi medio-brevi (1200-2400 ore), promossi da associazioni di enti di formazione,

istituti superiori ed università per la creazione di figure specializzate di alto livello, su tematiche chiave ed innovative per le realtà locali.

A partire dalle novità introdotte dalla legislazione nazionale, le singole Regioni hanno dato vita ad un nuovo sistema di accreditamento dei Centri e degli Enti preposti alla formazione, per poter garantire la validità dei titoli rilasciati. Tale esigenza nasce principalmente da due motivazioni: la frequenza della FP da parte di giovani ancora soggetti all'obbligo formativo e l'entità dei finanziamenti stanziati a livello europeo per incentivare proprio lo sviluppo della Formazione Professionale, in termini di sistema. Le procedure di accreditamento, pur distinte tra Regione e Regione, hanno come caratteristica comune la richiesta di requisiti relativi a dotazione strutturale, competenze e tipologia contrattuale degli addetti, relazioni con il territorio, relazioni con il sistema dell'istruzione, efficienza ed efficacia dell'erogazione. Inoltre, è stata introdotta la necessità della certificazione di qualità, secondo i modelli della classe Iso 9000, mutuata dal Total Quality Management che prevede la standardizzazione e la verifica delle procedure, per un miglior controllo dei processi (Nicoli, 2001).

Per l'ottenimento dei finanziamenti è stato quindi istituito un sistema di bandi, o dispositivi, regionali o delegati alle Province, oltre ad un sistema di controllo ed ispezione sull'utilizzo dei fondi, e sui risultati formativi ottenuti, senza dimenticare che una delle più grosse sfide, alla quale il sistema della FP è chiamato a rispondere, è la lotta alla dispersione.

Come visto in precedenza, il cambio della legislatura che ha portato all'approvazione della L. 53/03, ha dato ancora più spazio alla Formazione Professionale che si configura come alternativa al sistema dell'istruzione e dialoga con quest'ultimo nell'ottica di offrire a tutti la possibilità di un percorso personalizzato e flessibile.

A questo punto, però, rimangono ancora aperte alcune questioni. Innanzitutto l'azione di riforma, iniziata da subito, anche se in via sperimentale, all'interno della Formazione Professionale non è stata accompagnata da una pari evoluzione dell'istruzione superiore, cosa che sta creando effettivi ostacoli alla flessibilità dei percorsi; sempre a tal proposito, il sistema dei crediti risulta ad oggi ancora sperimentale e farraginoso, tanto che non vi sono indicazioni chiare per il riconoscimento e la certificazione. In secondo luogo, i finanziamenti stanziati dal FSE stanno registrando consistenti riduzioni: questo comporta che non vi possa essere una reale continuità delle azioni realizzate a livello sperimentale, laddove non si siano trovate forme alternative di sostentamento, pur all'interno di realtà che si sono configurate come reti di lavoro. A questo proposito, pare emblematica l'attuazione degli IFTS, che ha richiesto un lungo lavoro di preparazione e progettazione e che appare oggi menomata nell'attuazione per

manca di finanziamenti. Questa precarietà nella proposta dell'offerta formativa rende difficile l'orientamento dei giovani e il contatto con le famiglie. Infine, rimane da verificare l'effettiva rivalutazione del ruolo della FP a livello di immaginario: la domanda da porsi è se sia avvenuto realmente un cambio di prospettiva rispetto alla scelta dei corsi di formazione professionale o se rimane, da parte della possibile utenza, la sudditanza gerarchica nei confronti del sistema dell'istruzione. A questo proposito, una ricerca nella provincia di Bologna (Vannini, 2000) rileva che tra gli iscritti ai corsi professionali di base prevale una provenienza socio-culturale medio-bassa e un'immagine strumentale del lavoro, sostenuta da motivazioni prettamente estrinseche.

#### 1.4 La formazione e il ruolo degli insegnanti

All'interno del contesto sin qui delineato, si è volutamente data poca attenzione agli attori che animano il sistema scolastico e che dovrebbero esserne i protagonisti: gli insegnanti. Questa scelta è motivata da due ragioni: da un lato, il desiderio di dedicare uno spazio a sé alla descrizione dell'evoluzione del ruolo docente e, dall'altro, l'impressione che la storia del sistema scolastico in alcuni momenti, anche significativi, si sia sviluppata ad opera di amministratori e ricercatori, senza un reale coinvolgimento degli insegnanti, quando non addirittura loro malgrado.

La nascita stessa della figura del docente affonda le sue radici in un sistema confuso, animato da interessi economici e di affermazione della laicità, più che all'impostazione di una didattica valida e arricchente. Si fa riferimento, soprattutto, al livello elementare dell'istruzione dove la figura del maestro nasce, in seguito alla Legge Casati, per cercare di contrastare l'influenza della Chiesa sulla scuola, anche se con scarso successo. La formazione dei maestri avviene all'interno di un percorso breve di livello post-elementare, la scuola normale, dove poco spazio è dedicato alla metodologia dell'insegnamento e a cui spesso accedono coloro che falliscono l'ammissione a percorsi più qualificanti. A questo, va inoltre aggiunto che il maestro si trova ad insegnare con classi di 60-70 allievi di età diverse, solo occasionalmente assistito da un vice-maestro e che il trattamento salariale è estremamente basso, ridotto alla metà per il "vice", e stabilito dalle amministrazioni comunali, da cui dipende la scuola elementare, con conseguenti sperequazioni rilevanti tra maestri di città e maestri rurali, e tra Nord e Sud. La competenza comunale sulla scuola elementare, peraltro, fa sì che la scelta dei maestri avvenga spesso in modo clientelare a volte senza che gli incaricati abbiano nemmeno la minima formazione. Tutto ciò a causa di una legislazione nata per sanare alcune eccezioni ma utilizzata poi come regola, che permette di incaricare

anche persone senza titolo ma di chiara e riconosciuta cultura e preparazione. Nonostante quanto sopra, il ruolo del maestro viene, almeno formalmente, riconosciuto come cruciale per la formazione anche morale dei fanciulli, tanto che diviene un incarico senza limiti di orario: la stessa vita privata dei maestri deve essere irreprensibile ed è oggetto di osservazione.

In questa realtà professionale scomoda e poco retribuita, trovano presto spazio le donne. Le ragioni sono diverse: economiche, sociali, professionali. I risvolti economici sono piuttosto rilevanti da due punti di vista: quello del lavoratore e quello dell'amministrazione comunale. Trattandosi di una professione che difficilmente riesce a garantire il sostegno della famiglia, i lavoratori maschi scelgono la professione di maestro spesso come ripiego, senza ovviamente dimenticare le lodevoli eccezioni di chi ha creduto nell'importanza del proprio ruolo ed ha abbracciato la professione per motivazioni profonde. Per una donna, la possibilità di avere un salario, anche minimo, rappresenta una possibilità di emancipazione. Dal punto di vista dell'amministrazione comunale, l'introduzione delle maestre comporta una notevole possibilità di risparmio: per la legislazione dell'epoca lo stipendio della donna è inferiore di un terzo rispetto a quello dell'uomo.

A livello sociale, le famiglie della media borghesia vedono favorevolmente la frequenza della scuola normale da parte delle proprie fanciulle: essa rappresenta una buona possibilità per far acquisire loro una cultura, senza inserirle nell'avviamento al lavoro o nell'istruzione superiore, due strade non necessarie perché il futuro pensato per le donne, di norma, non è di tipo lavorativo. Questo comporta un generale innalzamento della classe socio-culturale di appartenenza delle maestre, rispetto ai colleghi maschi i quali, tra l'altro, tendono sempre di più a diminuire: la scuola si rivela quindi uno dei pochi luoghi di lavoro dove le donne non devono ingaggiare un'impossibile competizione con gli uomini.

Infine, la caratteristica di "cura" del bambino con cui viene connotata la professione, pressoché un'estensione del ruolo materno, rende questo ruolo quasi naturalmente femminile e libera quindi il campo dai pregiudizi legati alla "donna lavoratrice". Si viene però a creare una pressione a carattere moralistico ancor più marcata e opprimente: l'irreprensibilità richiesta alle maestre raggiunge livelli persecutori. Viene negata la possibilità del matrimonio e si crea un clima di sorveglianza stretta e malevola, soprattutto nei piccoli centri (De Fort, 1990).

Le condizioni degli insegnanti superiori, i professori, sono sicuramente migliori ma non del tutto rosee. La dipendenza dal Ministero garantisce loro maggior sicurezza, anche in termini pensionistici, e più protezione rispetto al ruolo ricoperto ma non mancano

difficoltà oggettive. In particolare, va rilevato che per raggiungere la stabilità all'interno del sistema, ovvero lo status di professore titolare, è necessario affrontare un lungo calvario di "reggenze", ossia l'assegnazione di incarichi precari e limitati nel tempo, con la preoccupazione per un rinnovo costantemente aleatorio, e la possibilità di essere inviati in un luogo qualsiasi del Paese. Aumentano, però, i laureati che scelgono la professione di insegnante, stimolati dalla possibilità di avere tempo per le attività di ricerca e, anche se a lungo termine, una prospettiva di stabilità. Questo comporta l'innalzamento qualitativo dei professori dal punto di vista nozionistico, ma non da quello metodologico, nessuno spazio, infatti, è dato, all'interno della loro formazione, ad aspetti di carattere pedagogico e si rileva, quindi, la tendenza a ripetere un modello accademico di tipo cattedratico.

L'inizio del Novecento porta l'avvento del Governo liberale e la nascita delle prime associazioni degli insegnanti, anche in seguito ai movimenti di lotta operaia. L'associazionismo degli insegnanti è però differente da quello di altre categorie di lavoratori. In primo luogo, si tratta prevalentemente di persone che, generalmente, credono nel valore e nella peculiarità del proprio ruolo, al di là dei trattamenti salariali: per questo motivo ricusano l'arma dello sciopero e mirano ad un dialogo fondato su altre basi. Secondariamente, non hanno le caratteristiche di una vera e propria "classe" di lavoratori: impostano la propria attività in modo individuale e non sviluppano spirito corporativo tra chi insegna discipline diverse. Tale spaccatura è ancor più marcata tra gradi differenti dell'istruzione: si tratta di mondi assolutamente non comunicanti. All'interno della scuola elementare, poi, si apre una vera e propria scissione a carattere sessista: i maestri maschi temono che le rivendicazioni di una parità di trattamento da parte delle donne possa significare un livellamento degli stipendi verso il basso. Infine, si profilano divergenze di carattere politico: l'attenzione per le questioni salariali e per la condizione degli insegnanti viene sviluppata maggiormente all'interno di movimenti di sinistra, cosa che provoca il sorgere di coalizioni di impronta cattolica a contrastare timori di ordine ideologico.

Nonostante le divergenze di pensiero e le spinte contrastanti all'interno dei vari ordini scolastici, nel 1911 viene emanata la legge Daneo-Credaro che fissa i minimi salariali per tutti gli insegnanti, dando luogo ad un generale aumento dei compensi e, soprattutto, sposta la scuola elementare sotto la diretta competenza del Ministero, garantendo ai maestri un trattamento uniforme, scevro dai "ricatti" morali e materiali delle amministrazioni comunali.

L'avvento del Fascismo e della riforma Gentile provocano nuove spaccature all'interno degli operatori della scuola e il sostanziale annichilimento dei movimenti associazionisti,

in nome di un'adesione incondizionata alla dottrina vigente. Dal punto di vista della valutazione del ruolo degli insegnanti, comunque, si registra un certo miglioramento in quanto si intuisce la potenzialità del controllo sulla formazione delle giovani generazioni, a cui fa seguito un nuovo aumento degli stipendi. Anche la preparazione degli insegnanti viene rivista con l'introduzione di un anno aggiuntivo alla scuola normale che prevede l'insegnamento del latino e della pedagogia in chiave filosofica e che si configura come istituto magistrale.

La conclusione del periodo fascista lascia agli insegnanti la consapevolezza di aver subito una pesante ed inaccettabile strumentalizzazione: rinascono i movimenti associazionisti, un po' più uniti dal desiderio di marcare un netto confine tra politica e scuola.

L'avvento della Repubblica, con il governo democristiano, non offre slanci per l'innovazione del sistema e non coglie l'esigenza di un sostanziale aggiornamento degli insegnanti: tutto rimane improntato al conformismo e al conservatorismo, nell'ottica di salvaguardare l'impronta cattolica della scuola e la "vocazionalità" della professione docente.

Intanto crescono in modo esponenziale i numeri di insegnanti e allievi e si fa sentire in modo preoccupante il fenomeno del precariato, retaggio di un sistema di reclutamento, su base concorsuale, pensato per un limitato numero di cattedre. Gli anni Cinquanta e Sessanta si caratterizzano per il fiorire di organizzazioni legate a sindacati differenti, per l'inasprirsi della polemica tra professori e maestri, per un crescente fenomeno di disoccupazione che porta a focalizzare questioni meramente contrattuali a discapito di quelle contenutistiche e metodologiche e per conseguenti regolamentazioni normative settoriali, a parziale accomodamento di situazioni complesse mai affrontate in modo organico e integrale.

I movimenti studenteschi della fine degli anni Sessanta pongono nuovi interrogativi al corpo insegnante che si sente contestato nel ruolo e ingabbiato in un sistema nel quale non ha possibilità decisionali. Gli anni Settanta segnano quindi una svolta epocale: gli insegnanti, per la prima volta, entrano in sciopero, dimostrando coesione e dando una veste maggiormente "lavorativa" ad una professione troppo a lungo considerata un'attività di tipo missionario. Il risultato di tale "rivoluzione" è l'emanazione dei Decreti Delegati (1974) che forniscono un'impostazione collegiale alla gestione della vita scolastica, tradizionalmente gerarchica, e sanciscono la libertà di insegnamento e la preparazione universitaria di tutti gli insegnanti superiori, oltre che il diritto-dovere all'aggiornamento, per il quale, però, non vengono riconosciuti avanzamenti né fornite

grandi possibilità: compaiono i corsi di abilitazione che riscuotono scarso consenso e offrono poche nozioni (Aldisio, 1995).

Le innovazioni introdotte, frutto della contrattazione confederale con il Governo, non soddisfano però la totalità degli insegnanti: sono ancora forti le concezioni individualistiche della professione che non amano gli interventi "dall'alto" e l'intromissione di nuovi tavoli di confronto, quali quelli con studenti e genitori.

Inoltre, cresce la burocratizzazione della professione, chiamata a sempre nuovi adempimenti in nome della trasparenza e della condivisione del lavoro. I cambiamenti più rilevanti interessano la scuola superiore.

Il rapporto stesso con gli studenti inizia a mutare: l'insegnante si apre sempre più ad un dialogo paritario che abbandona gli strumenti dell'autoritarismo e della selezione, a fronte di una sempre maggior demotivazione degli allievi nei confronti della cultura. Sono gli anni di una massiccia introduzione nelle scuole di insegnanti che hanno vissuto, da studenti, i moti del Sessantotto e portano con sé un'impostazione ideologica fortemente di sinistra, frustrata dalla difficoltà ad introdurre innovazioni in un sistema semibloccato dalla burocrazia e, di fatto, non supportata da una reale progettualità da applicare concretamente.

Gli anni Ottanta si aprono nel segno delle sperimentazioni dilaganti: la scuola superiore si rivela sempre più distaccata dal mondo del lavoro e questo comporta la necessità di un rinnovamento interno. Come visto in precedenza, il rinnovamento è lasciato all'iniziativa delle scuole e, quindi, degli insegnanti, che si trovano a far fronte a numerosi problemi legati, da un lato, alla programmazione e, dall'altro, al crescente disagio manifestato dagli allievi: il ruolo dell'insegnante inizia a dover fare i conti con competenze a carattere pedagogico e psicologico, senza che vi sia un reale e sistematico intervento formativo che prepari ad affrontare queste sfide; insomma, vale ancora il principio dell'iniziativa individuale. In questo contesto, le questioni maggiormente affrontate a livello sindacale sono ancora rivolte alla contrattazione salariale, con particolare riferimento all'orario di lavoro, giudicato dall'esterno un part-time (diciotto ore di insegnamento) e dall'interno un tempo pieno, o forse più, in considerazione del lavoro preparatorio e accessorio all'attività d'aula.

A questo proposito, un provvedimento, a metà tra la possibilità di sperimentare nuove metodologie di insegnamento e funzionamento della scuola e quella di remunerare ed incentivare maggiormente i docenti, è l'introduzione delle "funzioni-obiettivo", ovvero di docenti individuati per portare avanti progetti sperimentali (al di fuori delle ore di lezione) o per ricoprire nuovi ruoli chiave, resisi necessari a fronte delle nuove esigenze, quali ad esempio il referente per l'orientamento.

Con il contratto nazionale del 1988, inoltre, viene concesso agli insegnanti una sorta di "salario accessorio" che dovrebbe corrispondere all'impegno, non quantificabile oggettivamente, per la preparazione delle lezioni e la correzione delle verifiche (Niceforo, 1989).

Nonostante queste innovazioni, il malcontento agli inizi degli anni Novanta è tangibile: probabilmente ciò che è davvero in crisi è il ruolo stesso della "Istituzione Scuola". Gli insegnanti si rendono conto della perdita della propria autorevolezza con i ragazzi, si sentono bersagliati dalle famiglie e dall'opinione pubblica e avvertono come concorrenti e rivali le nuove "agenzie formative", o meglio gli strumenti di pubblica diffusione dell'informazione che rendono i contenuti didattici poco appetibili e le metodologie noiose e superate. Le indagini sociologiche indicano un abbassamento della provenienza socio-culturale dei docenti, una scarsa soddisfazione professionale, una costante femminilizzazione della professione, un invecchiamento della categoria e un abbassamento del livello socio-culturale dei partner (Giovannone, 2005).

La normativa sull'autonomia introduce nuove terminologie e con esse nuovi ambiti nell'attività degli insegnanti. La scuola si popola di "progetti", sulla base dei quali è possibile ottenere finanziamenti e offrire una diversificazione delle proposte; s'introduce il concetto di "competenza", associato a quello di "credito", con sole vaghe indicazioni sulla certificazione degli stessi; spariscono gli esami di riparazione a settembre e compare il "debito formativo" che l'insegnante è chiamato a far recuperare tramite l'istituzione di appositi moduli; viene promossa l'attuazione del periodo di "accoglienza" rivolto agli studenti in ingresso per favorire un passaggio graduale nel nuovo ambito scolastico. Alcuni insegnanti iniziano a soffrire di una crisi d'identità rispetto al proprio ruolo: un ibrido di competenze e funzioni, tra cui la didattica rimane un po' in secondo piano (Mastrocola, 2004).

In concomitanza con le leggi di riforma universitaria, si modifica anche il percorso formativo per accedere all'insegnamento. Dal 1998, diviene obbligatoria la formazione universitaria per insegnare in ogni ordine e grado dell'istruzione: vengono istituiti i corsi quadriennali di Scienze della Formazione, che prevedono la combinazione di insegnamenti teorici con esperienze pratiche di tirocinio e metariflessioni su questi ultimi all'interno dei laboratori (Damiano, 1999), e le Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario (SSIS), della durata di due anni, a cui accedono quei laureati che desiderano divenire docenti. Da un lato queste innovazioni mirano a preparare i futuri insegnanti ad affrontare la complessità di cui sopra, dall'altro fanno sì che i percorsi di accesso all'insegnamento divengano sempre più lunghi e, forse, poco

motivanti data poi la difficoltà di inserimento nell'organico scolastico, ancora legato ad un complicato sistema di concorsi e graduatorie.

All'inizio del nuovo millennio la classe insegnante è percorsa dalle avvisaglie di un piccolo terremoto a causa delle intenzioni, poi rimaste inattuata, dell'allora ministro Berlinguer. Innanzitutto, con l'intenzione di dare riconoscimento ai meriti individuali, il Ministro propone l'attuazione di un "concorso" rivolto a tutti gli insegnanti già in organico, per differenziare le retribuzioni sulla base della competenza mostrata e della valutazione ricevuta dagli studenti. A tale proposta risponde una vera e propria bufera sindacale che blocca sul nascere l'iniziativa. In secondo luogo, la legge 30/00 sul riordino dei cicli avrebbe previsto, di fatto, l'unificazione di scuola elementare e media, con poca chiarezza su ruoli e responsabilità riservate agli insegnanti dei due ordini, cosa che, da subito, crea tensioni ed opposizioni.

Il cambio della Legislatura ha scongiurato le mutazioni previste e la nuova riforma, con la legge 53/03, ha mantenuto in vita solo la necessità, per tutti, di formazione a livello universitario e di aggiornamento continuo. Per quanto riguarda la formazione iniziale, il progetto è quello di abolire le SSIS e prevedere, in alternativa, l'accesso a bienni specifici di laurea specialistica, dopo la laurea di base, abilitanti all'insegnamento e programmati a numero chiuso, sulla base delle reali esigenze di organico. Questo comporterebbe una significativa abbreviazione del percorso formativo e, in prospettiva, una maggior sicurezza di inserimento lavorativo (Brocca, 2006). Con maggiore insistenza, come visto, si sottolinea l'importanza della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'insegnamento, condotta tramite l'azione dell'INValSI e la politica della Qualità.

Dal punto di vista didattico, la Legge Moratti propone una trasmissione di contenuti spendibili, molto orientati all'inserimento lavorativo e ben distinti nei vari percorsi possibili, già a partire, quindi, dagli allievi quattordicenni. Rispetto a questa scelta, la sensazione di alcuni è che si proceda verso un impoverimento culturale ed una svalutazione del ruolo docente, nella sua componente di trasmissione di un patrimonio di contenuti (Mastrocola, 2004).

Come visto, i motivi di malessere all'interno della scuola sono molti, lo testimonia anche il crescente diffondersi di casi di *burn-out* tra insegnanti. Sarebbe necessario, a questo punto, agire sulle cause di tale situazione e creare le condizioni per promuovere e sostenere una professione di cui, comunque, si riconosce il valore e il ruolo cruciale nell'educazione dei giovani. Riassumendo, alcune di tali cause, possono essere ricondotte a vincoli burocratici, rigidità del sistema, centralizzazione della gestione, motivazione sostanzialmente estrinseca di scelta della professione, carenza di

attrezzature e strumenti, ambivalenza nei rapporti interpersonali con gli alunni e ambiguità del proprio ruolo.

Una soluzione prospettata è la stesura di un codice deontologico della professione, che ne analizzi la funzione, ne chiarisca i confini e i contenuti ed espliciti i diritti e doveri dell'insegnante. Tale proposta nasce da una lettura del ruolo docente in chiave di "professione"; pur tenendo conto del carattere di lavoratore dipendente, infatti, si possono riscontrare nelle funzioni svolte dall'insegnante quasi tutte le caratteristiche di una vera e propria libera professionalità (Brocca, 2006).

Rimangono comunque variegata le modalità di interpretazione e scelta di questo ruolo cruciale e sarebbe, probabilmente, corretto ascoltare le tante voci degli insegnanti per comprendere meglio quale immagine di lavoro stanno sviluppando, all'interno di un sistema che muta a due livelli: spontaneamente "dal basso", a causa delle trasformazioni socio-culturali, e istituzionalmente, "dall'alto", in seguito a tentativi di riforma che, di fatto, non riescono mai a decollare completamente.

### 1.5 Scenari internazionali

Gli ultimi sviluppi delle politiche relative al sistema scolastico italiano non possono essere appieno interpretati se non considerando anche le linee di indirizzo stabilite ed adottate a livello internazionale, con particolare attenzione alla realtà europea.

La Scuola, infatti, e più in generale l'Istruzione, è una delle tematiche repute maggiormente rilevanti all'interno del dibattito europeo che con sempre maggiore incidenza influenza le scelte e le strategie politiche degli Stati membri. Tale attenzione è dovuta alla concezione stessa di Istruzione, ed Educazione, come strumenti indispensabili per la costruzione del futuro, attraverso l'adeguata formazione dei giovani, in un'ottica sociale ma anche economica.

In particolare, due documenti hanno trattato in modo specifico l'argomento: il rapporto all'Unesco della Commissione Internazionale sullo Sviluppo all'Educazione, presieduta da E. Faure (1972) e il rapporto all'Unesco della Commissione Internazionale sull'Educazione per il XXI secolo, presieduta da J. Delors (1996) (Prellezo, 1999).

Il primo documento ha sancito negli anni Settanta la consapevolezza di essere una "comunità" pur nelle differenze sociali e culturali, con comuni problemi e tendenze convergenti. In quest'ottica, porsi il problema dell'istruzione e dell'educazione, significava anche tendere ad un avvicinamento tra i popoli, nell'intento di sanare alcuni divari ed operare per una logica di convivenza pacifica e solidale. Il concetto di educazione esplicitato nel Rapporto Faure, si organizza attorno a quattro grandi tipologie di apprendimenti, irrinunciabili: imparare a conoscere, imparare a fare,

imparare a vivere insieme ed imparare ad essere; con particolare attenzione a quest'ultimo punto, forse il più innovativo per quegli anni.

Il Rapporto Delors riprende i quattro capisaldi suddetti ma enfatizza in modo particolare la necessità di "imparare a vivere insieme" quale competenza indispensabile in una realtà ormai fondata sugli scambi interculturali e su un fin troppo fragile equilibrio.

Entrambi i documenti, inoltre, sottolineano la dimensione longitudinale del processo di educazione ed istruzione, introducendo il concetto di "apprendimento per tutto l'arco della vita". La necessità di rimanere sempre aggiornati in un mondo in rapida evoluzione è al centro del Rapporto Delors che recepisce l'input fornito dalla Commissione Faure ad "apprendere ad apprendere" quale stile di vita per una formazione globale dell'uomo e del cittadino. L'altra innovazione introdotta dalle Commissioni è il riconoscimento del valore "educante" di tutta la società, facendo uscire il concetto di istruzione dai luoghi specificamente deputati alla trasmissione dei saperi. A tal proposito, dai due Rapporti emergono alcuni "orientamenti generali" che dovrebbero guidare i processi di riforma delle istituzioni scolastiche:

- optare per revisioni globali dei sistemi e delle istituzioni, evitando provvedimenti parziali che sottendono una scarsa visione d'insieme;
- coinvolgere in maniera significativa tutte le "parti" interessate dal cambiamento, con particolare attenzione agli insegnanti e alle famiglie;
- articolare in modo flessibile i vari livelli di istruzione, evitando salti e discontinuità e prevedendo le modalità di passaggio tra i diversi percorsi proposti;
- ridare centralità al ruolo delle Università.

A livello di contenuti, i Rapporti Unesco, in particolare quello del 1996, sottolineano l'importanza della diffusione di un'etica comune per una migliore convivenza e la centralità sempre crescente delle nuove tecnologie dell'informazione, chiave di accesso alla società globalizzata.

A livello europeo, la maggioranza degli Stati ha intrapreso processi di riforma del sistema scolastico, tra gli anni Ottanta e Novanta, accogliendo sostanzialmente le stesse linee di intervento. I Paesi maggiormente interessati da cambiamenti sono stati: il Belgio (1983) che ha introdotto l'obbligo formativo a tempo parziale fino ai 18 anni; il Portogallo (1986) che ha attuato una ristrutturazione globale del sistema; la Spagna (1990) che ha innalzato l'obbligo scolastico a 16 anni; la Germania (1990) che in seguito alla unificazione di Est e Ovest ha regolamentato l'istruzione in senso federale; il Lussemburgo (1990) che ha aumentato di un anno l'obbligo scolastico, portandolo ai

15 anni; i Paesi Bassi (1993) che hanno unificato i cicli prescolare e primario (BDP, 1999).

Al di là delle peculiarità dei sistemi introdotti e della maggior o minore radicalità degli interventi, si possono riscontrare, come detto, alcuni indirizzi comuni. Innanzitutto si nota la tendenza al decentramento delle competenze, soprattutto per quanto riguarda l'elaborazione dei curricula didattici, fattore che sottolinea la rilevanza dell'attenzione alle realtà locali: a livello centrale viene generalmente stabilito un curriculum minimo standard che va poi integrato in modo flessibile, rispetto alle esigenze del territorio. Si rilevano altre analogie proprio nella predisposizione di questa programmazione "di base": risultano al centro dei curricula sia le nuove tecnologie che l'insegnamento delle lingue europee. Tali contenuti tendono a comparire sempre più precocemente e si moltiplica il numero delle lingue che lo studente avrà modo di affrontare nell'ambito della propria carriera scolastica. Queste esigenze formative nascono da una comune lettura delle necessità del mondo del lavoro, ormai delocalizzato e altamente tecnologico. Allo stesso modo, compaiono in tutti i curricula nuovi insegnamenti che mirano a fornire le competenze necessarie alla lettura dell'attualità, con particolare riferimento all'educazione del "cittadino". Dal punto di vista della didattica, inoltre, si sottolinea la necessità di dare all'insegnamento una dimensione "europea" per una maggiore consapevolezza di un'appartenenza che oltrepassa i confini nazionali.

Anche nell'organizzazione dei curricula si notano dei parallelismi: la formazione prevista nei livelli di base è caratterizzata da apertura e flessibilità, per garantire il carattere orientativo rispetto alle opportunità successive; una particolare attenzione è rivolta all'acquisizione di attitudini intellettuali e di strategie di pensiero, nella consapevolezza di dover fornire gli strumenti necessari ad interpretare e selezionare i molteplici messaggi informativi che pervadono la vita di ogni individuo; la suddivisione degli studi è organizzata in cicli, con obiettivi di lungo periodo, all'interno dei quali è possibile dare maggiore attenzione alle differenze individuali e rispettare i diversi tempi di apprendimento; anche la suddivisione dei saperi non è più organizzata in materie ma in "aree".

A livello metodologico si riscontra una condivisa centratura sull'alunno, anche nell'ottica di integrare le differenze culturali, sempre più a confronto in un'epoca di migrazioni nonché l'impostazione dell'insegnamento a partire dalla scoperta, in un'ottica di tipo costruttivista.