



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**Rapporto finale
del Gruppo Ristretto di Lavoro
costituito
con D.m. 18 luglio 2001, n. 672**

Roma, 28 novembre 2001



Parte I

**L'ipotesi elaborata dal Gruppo Ristretto di Lavoro
(a cura di Giuseppe Bertagna)**



SOMMARIO

Introduzione.....	5
Sommaro del Rapporto.....	7
Significato e limiti del Rapporto	8
Materiali di lavoro.	8
Realismo e innovazione.....	9
Prospettive.	10
Dallo Stato alla Repubblica.	10
Capitolo Primo - I principi generali.....	12
Educazione, istruzione e formazione.....	12
Prospettiva prepolitica.....	13
Innalzamento della qualità.....	13
Equità.....	16
Pari dignità dei percorsi, a tempo pieno o in alternanza.....	18
Integrazione.	20
Flessibilità.....	21
Armonizzazione europea	22
<i>Scuola dell'infanzia.</i>	22
<i>Scuola primaria, scuola media.</i>	26
<i>La scuola secondaria.</i>	29
<i>Il diritto-dovere all'istruzione/formazione obbligatoria.</i>	30
<i>L'istruzione e la formazione superiore.</i>	31
Capitolo Secondo - Analisi e commento dell'ipotesi	33
Finalità del sistema educativo di istruzione e di formazione: il controllo critico.....	33
Portfolio delle competenze	33
Valutazione e Servizio Nazionale per la Qualità del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione	35
I piani di studio	36
<i>I piani di studio nel sistema di istruzione.</i>	36
<i>I piani di studio nel sistema della formazione.</i>	41
Iniziative di sostegno all'azione dei docenti e delle scuole.....	43
Scuola dell'infanzia	44
<i>Natura.</i>	44
<i>Perché il credito formativo?</i>	44
<i>Organizzazione.</i>	46
Istruzione primaria.....	47
<i>Natura.</i>	47
<i>Organizzazione.</i>	48
Dall'istruzione primaria all'istruzione/formazione secondarie: significato di una transizione.....	50
<i>Oltre la coincidenza tra la realtà e la sua descrizione.</i>	50
<i>Consapevolezze della secondarietà.</i>	51
Istruzione secondaria	52
<i>Istruzione secondaria di I grado.</i>	52



<i>Istruzione secondaria di II grado.</i>	54
Formazione secondaria	56
<i>Natura.</i>	56
<i>Tra domanda ed offerta.</i>	57
<i>Le aree professionali.</i>	58
<i>Tipologie dei percorsi.</i>	59
<i>Un'esemplificazione.</i>	61
Aree e figure professionali	61
Figure professionali	61
Formazione secondaria in alternanza	63
L'accesso all'istruzione e alla formazione superiore: le attività propedeutiche	65
<i>I compiti delle università.</i>	65
<i>Il coinvolgimento obbligato dell'istruzione e della formazione secondarie.</i>	66
<i>Vincoli analoghi per la formazione superiore.</i>	67
La formazione superiore	67
<i>Natura.</i>	67
<i>Soggetti promotori.</i>	68
<i>Durata e organizzazione.</i>	69
La formazione iniziale dei docenti.	70
<i>L'accesso alla laurea specialistica in generale.</i>	70
<i>Pari dignità e complessità della professione docente.</i>	71
<i>Una laurea specialistica per l'insegnamento.</i>	72
<i>L'accesso alla laurea specialistica per l'insegnamento.</i>	73
<i>Il sapere disciplinare.</i>	73
<i>Le scienze dell'educazione.</i>	74
<i>Il Tirocinio in azione.</i>	74
<i>La carriera.</i>	75
<i>Lauree specialistiche e lauree specialistiche per l'insegnamento.</i>	75
<i>Quale profilo professionale?</i>	77
<i>Handicap e diversità per tutti.</i>	77
<i>Il problema della collocazione.</i>	78



Introduzione

Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con decreto ministeriale n. 672 del 18 luglio 2001, ha istituito un Gruppo ristretto di lavoro (Grl) allo scopo «di svolgere una complessiva riflessione sull'intero sistema di istruzione e, nel contempo, di fornire concreti riscontri per un nuovo piano di attuazione della riforma degli ordinamenti scolastici, ovvero per le eventuali modifiche da apportare alla legge 30 del 10 febbraio 2000».

Il Ministro, alla luce del suo discorso alle Commissioni parlamentari, ha poi chiesto al Grl di procedere a questa «complessiva riflessione» e ad una ipotesi di «un nuovo piano di attuazione della riforma degli ordinamenti scolastici» tenendo conto, per quanto possibile e se condivise, delle seguenti raccomandazioni:

- 1) ribadire il principio che il sistema di istruzione e di formazione del Paese è al servizio della società e del progresso economico se e solo se è primariamente al servizio della persona di ciascuno e mira al massimo sviluppo possibile delle capacità di tutti; in questa prospettiva va collocato l'obbligo di 12 anni di istruzione e/o di formazione per tutti;
- 2) valorizzare ulteriormente il ruolo e la funzione educativi della scuola dell'infanzia valutando «se e in quale modo considerare la frequenza della scuola dell'infanzia triennale, che resta non obbligatoria e curricolarmente unitaria, come possibile credito ai fini del soddisfacimento di almeno un anno dei 12 di istruzione e/o formazione obbligatoria»; ciò anche allo scopo di non lasciare «minori» sul piano della qualità della formazione iniziale e della successiva carriera i docenti che insegnano in questo grado di scuola;
- 3) ipotizzare un'articolazione unitaria della scuola dai 6 ai 14 anni che avvalorerà le specificità delle età evolutive della fanciullezza e della preadolescenza sul piano degli ordinamenti, del piano degli studi e dell'organizzazione del servizio; ciò significa promuovere, nella cornice ordinamentale della scuola primaria quinquennale e della scuola secondaria di I grado triennale, un piano degli studi unitario, continuo e progressivo organizzato in cicli biennali, dove si realizzi un più efficace raccordo tra l'ultimo anno della scuola primaria e il primo della secondaria di I grado e, nondimeno, tra l'ultimo biennio della scuola secondaria di I grado e gli studi liceali o professionali successivi, al fine di stimolare una spinta qualitativa verso l'alto dell'intero sistema di istruzione e di formazione;
- 4) eliminare la cosiddetta «onda anomala» determinata dall'attuazione della legge 30 per i gravi problemi che essa solleva anzitutto sul piano educativo e metodologico, per gli alunni, le famiglie ed i docenti, e, in secondo luogo, a livello organizzativo, edilizio, finanziario, anche per lo Stato e gli Enti locali;
- 5) progettare una scuola secondaria superiore di elevata qualità culturale ed educativa, prevedendo anche la possibilità di completarla con eventuali anni di specializzazione non universitaria;
- 6) identificare la natura pedagogica, l'identità curricolare e la fisionomia istituzionale di un percorso graduale e continuo di Istruzione/Formazione secondaria e superiore parallelo a quello di Istruzione secondaria e superiore, dai 14 ai 21 anni, con esso integrato a livello di funzioni di sistema e ad esso pari in dignità culturale ed educativa, abilitato a rilasciare tre titoli di studio corrispondenti a standard nazionali concertati in sede nazionale (Qualifica, Diploma di formazione secondario, Diploma professionale superiore);



- 7) predisporre piani di studio/standard nazionali obbligatori che, mentre rispettano forma e sostanza dell'art. 8 del Dpr. 275 e delle altre leggi ordinarie e costituzionali in materia, consentano più di ora sia percorsi e completamenti personalizzati da parte delle famiglie e degli studenti, sia una maggiore verifica comparativa nazionale dei risultati;
- 8) dar corso ai punti precedenti avvalorando l'autonomia degli istituti del sistema di istruzione e di formazione, facendo sempre prevalere, sia sul piano delle verifiche dell'apprendimento sia su quello del soddisfacimento dell'obbligo per tutti i giovani di 12 anni di istruzione/formazione, i vincoli di risultato su quelli procedurali e di percorso;
- 9) prevedere linee di formazione iniziale degli insegnanti in relazione ai cicli scolastici e di Formazione professionale ipotizzati.



Sommario del Rapporto.

Il Grl, per adempiere al mandato di studio ricevuto, ha proceduto lungo quattro direzioni di ricerca.

Anzitutto, ha elaborato una propria ipotesi complessiva di revisione del sistema educativo di istruzione e di formazione (art. 1, c.1, legge 30/2000) che tenesse conto delle raccomandazioni del Ministro.

In secondo luogo, ha voluto verificare la congruenza, i punti deboli e forti, la praticabilità e il consenso di tale ipotesi di revisione complessiva del sistema educativo di istruzione e di formazione attraverso lo svolgimento di *Gruppi Focus* e attraverso il confronto critico con sessanta consigli di classe e di istituto distribuiti, a campione, sul territorio nazionale. Le date e le sedi di svolgimento, l'elenco delle persone coinvolte e le sintesi critiche di queste audizioni sono riportate nel I Capitolo della Parte II del presente Rapporto. Sia i *Gruppi Focus*, che hanno visto ogni volta la partecipazione di *opinion leader* nazionali, di accademici e di rappresentanti del mondo della scuola e dell'associazionismo culturale e professionale (docenti, dirigenti e, infine, genitori e studenti)¹, sia i risultati della consultazione dei sessanta consigli di classe e di istituto

¹ *Scuola dell'infanzia e primaria* (7-8 settembre 2001): Bertolini Pietro; Laneve Cosimo; Mantovani Susanna; Pioreschi Mariangela (AIMC); Riboldi Mario (DIESSE); Morgano Luigi (FISM); Cerini Giancarlo (CIDI); Frabboni Franco; Scurati Cesare.

Scuola secondaria di I grado (14 settembre 2001): Vico Giuseppe; Sacchi Giancarlo (UCIIM); Moscato M.Teresa; Federici Elvira (CIDI); Pieraccini Paola (DIESSE); Mirti Rosa Anna (FIDAE); Rembado Giorgio (ANP); Cavalli Alessandro; Sandrone Boscarino Giuliana; Santerini Milena.

Scuola secondaria di II grado (21 settembre 2001): Polacco Fabrizio (Prisma); Lepri Luciana (Nova Spes); Lupidi Sciolla M.Teresa (UCIIM); Chiesa Domenico (CIDI); Grassi Onorato; Galli della Loggia Ernesto; Biuso Alberto; Frugoni Chiara; Longo Giuseppe; Ferroni Giulio; Barbiellini Amidei Gaspare; Tognon Giuseppe; Benadusi Luciano.

Piani di studio (28 settembre 2001): Pontecorvo Clotilde; Martini Angela; Cavallera Hervé Antonio; Barattelli Bianca; Arpinati Anna Maria; Berti Enrico (S.F.I.); Savagnone Giuseppe; Sbordone Carlo (U.M.I.); Pirani Mario; Allulli Giorgio (ISFOL); Barbiellini Amidei Gaspare.

Problemi di sistema (5 ottobre 2001): Besozzi Elena; Margiotta Umberto; Malizia don Guglielmo; Campaniello Felice (EDS); Panebianco Angelo; Dell'Aringa Carlo (ISFOL); Somaini Eugenio; Pirani Mario.

Formazione secondaria (6 ottobre 2001): Zoccatelli Mario; Bettoni Costanza; Allulli Giorgio (ISFOL); Lucisano Pietro; Pellerey don Michele; Bianchet Giorgio (Ordine dei Periti Industriali); Guaralda Fiorenzo (Ordine dei Geometri); Guglielmo Alberto; Bassi Marino; Pitton Luigi; Gandini Giorgio (Confap); Bordignon don Bruno; Colombo don Stefano; Caputi suor Rosetta; Elicio suor Angela.

Formazione iniziale dei docenti (26 ottobre 2001): Galliani Luciano; Orefice Paolo; Luzzatto Giunio; Bonetta Gaetano; Tranfaglia Nicola; Anzellotti Gabriele; Contini M. Grazia; Gammaldi Caterina (CIDI); Moscato M. Teresa (Uciim); Zanniello Giuseppe; Viganò Renata Maria; Bertinetti Paolo; Caspani Andrea (DIESSE).

Formazione superiore (27 ottobre 2001): Federighi Paolo; Mattioli Patrizia (CGIL Formazione); Dessì Massimo (CISL Emilia Rom.); De Maio Adriano; Egidi Massimo; Fiegna Guido; Pinchera Aldo; Antonelli Giulia; Totolo Anna; Castagna Angelo (ENAIIP)

La riforma e gli studenti (9 novembre 2001): Antonio De Napoli (*Movimento Studenti Cattolici*); Matteo Pasquali (*Movimento Studenti Cattolici*); Ivana Bartoletti (*Studenti.Net*); Mattia Stella (*Studenti.Net*); Andrea Pastina (*Confederazione Degli Studenti*); Francesco Borrelli (*Confederazione Degli Studenti*); Alessandro Coppola (*Unione Degli Studenti*); Giovanni Ricco (*Unione Degli Studenti*); Simone Painsi (*Alternativa Studentesca*); Flavio Mannini (*Alternativa Studentesca*); Matteo Marchese (*Movimento Studenti Dell'azione Cattolica*); Flaminia Fossati (*Liste Per La Libertà Della Scuola*); Lorenzo Fontolan



hanno permesso di assestare *in itinere*, in base alle osservazioni ricevute, numerosi elementi di dettaglio e qualche tratto strutturale della ipotesi iniziale. Il risultato finale di questo lavoro di confronto è iconizzato nei quattro schemi allegati, uno di sintesi complessiva, gli altri tre dedicati al segmento secondario e superiore, schemi poi spiegati e giustificati nei due Capitoli che compongono la Parte I del presente Rapporto. In terzo luogo, il Grl ha preparato con l'Istat un'indagine che, con rigorosa metodologia scientifica, indagasse l'opinione di docenti, genitori e studenti sulle scelte qualificanti contenute nell'ipotesi di riforma nel frattempo messa a punto. Lo scopo assegnato a questa indagine non è stato ovviamente quello di ottenere elementi da utilizzare per il perfezionamento dell'ipotesi stessa, bensì quello di offrire ai decisori politici e all'opinione pubblica informazioni sul grado di adesione a determinate scelte tecniche e di impianto adottate dal Grl.

Infine, ha chiesto a enti, associazioni, centri di ricerca, riviste che coltivano per mandato o per vocazione istituzionale i problemi culturali, ordinamentali e professionali della riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione un giudizio su tutte le raccomandazioni date dal Ministro al Grl, nonché un'eventuale loro concreta proposta di riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione che tenesse conto, in tutto o in parte, di tali raccomandazioni. Il Capitolo II della Parte II del Rapporto documenta le principali posizioni emerse, alcune volte integrative, spesso alternative a quelle messe a punto dal Grl.

È compito degli Stati generali e del successivo dibattito politico e sociale comparare, infine, le ipotesi maturate nel Grl e nel libero dibattito culturale ed associativo per permettere al Ministro, al Parlamento e a tutti gli altri organi della Repubblica di assumere le decisioni conseguenti.

Significato e limiti del Rapporto

Il significato di questo rapporto va colto nell'ambito del percorso compiuto dal Gruppo ristretto di lavoro (Grl), così come tale percorso viene specificato al successivo punto dedicato alla metodologia e al sommario del rapporto stesso.

Materiali di lavoro.

Esso costituisce pertanto il primo dei contributi proposti (insieme con la sintesi degli incontri con i consigli di classe e i consigli di istituto, la lettura delle risposte inviate dai diversi soggetti e organismi ai quesiti loro sottoposti; il sondaggio Istat) che nel loro insieme dunque rappresentano i materiali sottoposti al Ministro per rispondere al mandato ricevuto di affiancare ad una riflessione complessiva del sistema di istruzione, concreti riscontri per la riforma degli ordinamenti scolastici.

(*Liste Per La Libertà Della Scuola*); Daniele Funicelli (*Liste Per La Libertà Della Scuola*); Giuliano Visconti (*Gioventù Studentesca*); Chiara Ricagni (*Gioventù Studentesca*).

La riforma e i genitori (10 novembre 2001): Richiedei Giuseppe (Age); Meloni Enzo (Agesc); Schettini Perillo Stefania (Agesc); Nava Mambretti Angela (Cgd); Viviano Matteo (Cgd); Santolini Luisa (Forum delle famiglie); Viscovi Mario (Faes); Rossi Mirella (Faes).



In via generale, tenuto conto dell'insieme di questi materiali, va rilevato che un modello di cambiamento della scuola deve riuscire a combinare in modo equilibrato il senso della realtà e il senso della possibilità; per non sconfinare, da una parte, in un'astratta e irrealizzabile utopia, e dall'altra, nell'impotenza e nella rassegnazione. Deve perciò prendere atto della situazione esistente, fare i conti con essa, ma indicare anche una prospettiva di cambiamento e miglioramento dell'intero sistema in un lasso ragionevole di tempo.

Realismo e innovazione.

La soluzione prevista dalla legge 30 del 10 febbraio del 2000, che prevedeva un ciclo di base unico di 7 anni, si scontrava con problemi di realizzabilità e di praticabilità più volte rilevati: l'onda anomala, lo sconvolgimento di un assetto edilizio e territoriale già consolidato, le incertezze di collocazione professionale dei docenti, la difficoltà di armonizzare stili e modalità di insegnamento e pratiche (quelli dell'attuale scuola elementare e dell'attuale scuola media inferiore), diverse e caratterizzate da obiettivi spesso eterogenei.

Il Grl ha preso atto in questo senso della raccomandazione del Ministro di eliminare l'onda anomala, causata dalla prevista riduzione di un anno della scuola dai 6 ai 14 anni e dalla sovrapposizione che questa determinava tra le classi della scuola attuale e quelle della futura scuola riformata.

Dato questo vincolo, il ritorno a un'estensione di 8 anni costituiva dunque una scelta obbligata che peraltro si sostiene anche se non soprattutto sulla necessità di salvaguardare la specificità educativa di un particolare e delicato momento della formazione della persona. Aperte rimanevano due opzioni: quella di mantenere l'attuale distinzione tra scuola primaria quinquennale e scuola secondaria di I grado triennale, e quella di proporre invece un ciclo unico. Si è scelto di mantenere una cornice ordinamentale che, prendendo atto della ricordate differenze tra l'attuale scuola elementare e l'attuale scuola media inferiore, mantenga una iniziale distinzione, introducendo al contempo elementi di dinamismo e cambiamento finalizzati via via a superarla.

La soluzione è quella di generalizzare l'esperienza degli istituti comprensivi, promuovendo, per la scuola dai 6 ai 14 anni, un piano degli studi unitario, continuo e progressivo, articolato altresì in cicli biennali, in modo da realizzare un effettivo ed efficace raccordo tra l'ultimo anno della scuola primaria e il primo della scuola secondaria di I grado. Ciò al fine di spingere e di innalzare progressivamente l'ultimo anno della scuola primaria verso il percorso successivo, nell'auspicio che si venga a determinare, col tempo, una sempre più efficace saldatura tra i due itinerari, che permetta di arrivare alla loro unificazione in un ciclo di scuola di base di 8 anni.

Quella di operare nella "zone di confine" tra i cicli in cui è attualmente articolata la scuola italiana al fine di ridurre le eccessive "linee di demarcazione" che li separano, con conseguenti gravi difficoltà e disagi per gli studenti negli anni di passaggio dall'uno all'altro (dalla scuola elementare alla scuola media inferiore; da quest'ultima alla scuola superiore; e ancora, dai licei o dagli istituti tecnici e professionali all'università) è una delle costanti cui sono ispirati il lavoro del Grl e la sua proposta.

Non a caso il modello spinge in direzione di un sempre maggiore raccordo tra l'ultimo biennio della scuola secondaria di I grado e gli studi liceali o professionali successivi, proprio al fine di stimolare una spinta qualitativa verso l'alto dell'intero sistema di istruzione e formazione e di eliminare un'altra frattura che attualmente genera disagi e provoca dispersioni.



Alla stessa logica si ispira la proposta dei moduli di riallineamento, volti a istruire, per coloro che ne hanno bisogno, un servizio che consenta il recupero dei deficit riscontrati nella verifica della preparazione iniziale per l'accesso ai corsi di laurea, prevista dall'art. 1, c.1 del D.M. 509/99 (e anche per l'accesso alla formazione superiore).

Prospettive.

Se le varie proposte e misure di intervento nei confini e nei raccordi tra i diversi cicli dovessero avere l'efficacia sperata, non è utopistico prevedere la possibilità di riorganizzare l'intero sistema di istruzione e formazione in articolazioni differenti da quelle del modello previsto dal Grl. Non è ad esempio azzardato ipotizzare che, qualora questi interventi funzionino, come il Grl auspica, si possa pervenire, in tempi ragionevoli, a due cicli di 6 anni ciascuno, frutto, appunto, della saldatura, da una parte, tra l'ultimo anno della scuola primaria e il primo della secondaria di I grado e, dall'altro, tra l'ultimo biennio di quest'ultima e il ciclo quadriennale della scuola secondaria di II grado.

L'organizzazione in cicli biennali è fatta apposta per operare questa eventuale transizione da una soluzione immediata, che tenga conto degli attuali vincoli della realtà di fatto, a una che, via via che il sistema scolastico si assesta, si riorganizza, migliora la propria funzionalità ed efficacia, si riveli più conforme alle nuove esigenze.

In questo senso, non è nemmeno escluso, in base ai risultati degli interventi riformatori che si propongono, che il consolidato professionale dei docenti e dell'esperienza di apprendimento degli alunni possa portare anche verso una soluzione non di sei più sei, bensì di quattro, più quattro, più quattro, oppure alla conferma della scelta per ora proposta come più ragionevole.

È buona regola d'azione, del resto, in qualsiasi riforma, essere attenti alla evoluzione sostanziale delle cose, piuttosto che costringerle dentro schemi pregiudiziali formali.

Ciò, ovviamente, sempre nel rispetto di due vincoli che il Ministro ha posto e che il Grl ha recepito volentieri: l'obbligo per tutti di acquisire almeno una Qualifica in 12 anni di istruzione e/o formazione o, comunque, entro il 18° anno di età e l'esclusione di qualsiasi "canalizzazione" o scelta prima dei 14 anni di età, cioè prima che tutti abbiano compiuto un percorso formativo di 8 anni, comunque internamente articolato e organizzato.

Va da sé che questa opzione tende a superare la nozione di obbligo scolastico a favore di quella di un diritto/dovere di formazione per almeno dodici anni complessivi.

Dallo Stato alla Repubblica.

C'è comunque un'avvertenza generale di cui è necessario prendere atto.

Le proposte e la loro discussione non sono state esplicitamente contestualizzate rispetto alle competenze istituzionali attuali, né soprattutto rispetto al loro ridisegno in conseguenza alle modifiche del titolo V della Costituzione comprendente il referendum sulla legge sul federalismo.

Già ora formazione e istruzione professionale sono attribuite alle Regioni, che con la legge 18 ottobre 2001, n. 3 acquistano altresì capacità di legislazione concorrente anche in materia di istruzione.

Il confronto con le Regioni, dunque, non è ininfluente già nel momento stesso della riprogettazione, per la realizzazione del nuovo sistema educativo di istruzione e formazione.

In termini più circoscritti, ma non meno rilevanti sul piano del metodo e su quello di merito, sarà poi il necessario confronto con il Ministero del Lavoro, con il Ministero

