

PROVINCIA DI RIETI

CONSULTA PROVINCIALE PERMANENTE
SULLE POLITICHE EDUCATIVE E FORMATIVE

Rieti, 3 marzo 2008

RELAZIONE

IL QUADRO ISTITUZIONALE

L'obiettivo di questa relazione è quello di offrire alcuni spunti di riflessione, nel momento in cui si insedia la Consulta Provinciale sulle Politiche educative e formative, per iniziare a delinearne il contesto di operatività, lasciando ovviamente al dibattito ed al confronto ogni possibile ed ulteriore sviluppo.

La delibera della Giunta Provinciale, forte anche del voto favorevole espresso dalla 2° Commissione Consiliare, riassume l'insieme delle motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione a muoversi in questa direzione ed a questo atto deliberativo rinvio per ogni necessario approfondimento.

L'istituzione della Consulta fa riferimento ad uno scenario profondamente mutato negli ultimi dieci-quindici anni e si rivolge a tutti coloro che all'interno delle istituzioni, degli enti e delle associazioni sono investiti di compiti e responsabilità in materia di politiche educative, formative e scolastiche.

Questi cambiamenti, che dalla sfera sociale hanno investito le istituzioni e l'ordinamento giuridico, in un settore da tutti ritenuto strategico per il progresso del paese come quello della scuola e della formazione, hanno prodotto, nelle ultime legislature, nuovi rapporti e nuovi equilibri istituzionali tra il Ministero della Pubblica Istruzione, le sue articolazioni periferiche, le regioni, gli enti locali e le scuole autonome.

Non è mia intenzione, per ovvie ragioni di spazio e di tempo, procedere ad una ricostruzione del percorso fin qui tracciato, peraltro non ancora concluso: mi limiterò a richiamare solamente alcuni passaggi che appaiono emblematici, dentro quel vasto processo di decentramento che ha investito la pubblica amministrazione e che ha contribuito ad affermare un "**sistema delle autonomie**" complesso ed articolato, come risposta all'insieme dei bisogni e delle istanze della comunità.

Sarà sufficiente citare la **legge n. 59** del '97 ed il successivo **D. L.vo 112** del '98 il quale, agli articoli che vanno dal 135 al 139, ridefinisce le competenze, in materia di "programmazione e gestione del servizio scolastico", sia dello stato che delle regioni, innanzitutto, e poi delle province e dei comuni, affidando a questi enti compiti e funzioni che fino ad allora erano gestiti a livello centrale, talvolta con competenze non sempre chiare e definite.

Successivamente, con l'approvazione della **Legge costituzionale n. 3** del 2001, è stato l'art. 117 a ridefinire le materie nelle quali lo Stato e le

regioni esercitano la **legislazione esclusiva** o **concorrente** anche nel settore dell'istruzione, sancendo, inoltre, la **costituzionalizzazione delle autonomie scolastiche**.

Si è delineato, in sostanza, un processo di decentramento attraverso il quale la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico vengono sottratte ad una logica centralistica, che tendeva in passato a garantire una più accentuata uniformità su tutto il territorio nazionale, per essere affidate a tutti gli altri soggetti già citati, perché in grado di interpretare con maggiore responsabilità i bisogni e le istanze della società in materia di istruzione e formazione.

Tutti sappiamo che la composizione di questo nuovo quadro istituzionale è ancora *in fieri* ed è anche per questo motivo che iniziative come quella di cui parliamo possono contribuire a sostenere il processo in atto.

Ricordo che nella legislatura che si sta chiudendo, il Ministro per le Autonomie ha già portato all'attenzione della Conferenza Unificata il tema del trasferimento alle regioni di tutte le competenze in materia di gestione degli organici del personale scolastico, attualmente affidate agli Uffici Scolastici Regionali, nel rispetto della **sentenza** della **Corte Costituzionale n. 13 del 13 gennaio 2004**.

Il tema tornerà di attualità sicuramente nella prossima legislatura, anche perché relativamente a questi aspetti non sembrano esserci differenze significative tra le forze politiche e possiamo affermare con sufficiente convinzione che l'innovazione e il miglioramento dei servizi formativi e scolastici saranno sempre più legate alle sinergie virtuose che il sistema sarà in grado di realizzare.

E' indubbio che il tema è legato, oltre che a provvedimenti normativi e interventi amministrativi, anche ad una questione di mentalità, ad una nuova cultura che favorisca modalità di approccio innovative e più coerenti con la realtà che si sta affermando. E' significativo, ad esempio, che il **Quaderno Bianco sulla scuola**, presentato congiuntamente, nel **settembre 2007**, dai Ministri dell'Economia e della Pubblica Istruzione, a proposito dell'urgenza di individuare le misure di politica scolastica più opportune per elevarne qualità e efficienza, affermi che *"... gli interventi indicati ed ogni altra misura possono trovare attuazione solo attraverso un confronto tra Stato, Regioni, enti locali e istituti scolastici"*.

Anche la **Legge finanziaria 2008**, nella parte relativa ai provvedimenti sulla scuola, ha previsto alcuni interventi che, se attuati, potranno avere ricadute significative sul sistema scolastico. Mi riferisco, in particolare, alla norma che prevede l'emanazione di un atto di indirizzo del Ministro della Pubblica Istruzione per la creazione di un organismo paritetico di coordinamento, costituito da rappresentanti dell'Amministrazione Scolastica, delle regioni, degli enti locali e delle istituzioni scolastiche, per la sperimentazione di un nuovo modello organizzativo in merito alla gestione di alcune tematiche fondamentali come la rete scolastica, l'innovazione, la valutazione di sistema, l'uso delle risorse finanziarie. Vedremo se e come nella

prossima legislatura si darà luogo a queste indicazioni, intanto possiamo dire che con l'istituzione della Consulta stiamo già dentro la sperimentazione di un percorso nuovo, in cui si comincia ad affrontare in modo più collaborativo le numerose declinazioni dell'offerta formativa, superando i rischi ed i limiti dell'isolamento, della esasperata competitività tra i soggetti, per consentire un miglioramento reale della qualità e dell'efficienza del sistema scolastico e formativo nazionale.

LA REALTÀ PROVINCIALE

La costituzione della Consulta ha un significato soprattutto locale, volendo conoscere le condizioni reali e dare indicazioni per gli interventi sul territorio, in relazione alle sue specificità.

Alcuni dati, innanzitutto.

Il sistema scolastico provinciale è attualmente costituito da **44 istituzioni scolastiche statali** (diventeranno 45 nell'a.s. 2008/09) che, insieme ad una significativa presenza di **scuole paritarie** (soprattutto nel settore dell'infanzia) e all'attività dell'**Istituzione Formativa** della Provincia nel campo della formazione professionale, riescono a soddisfare i bisogni formativi dei bambini e dei ragazzi residenti sul territorio.

Esiste, come tutti sanno, un **Polo Universitario**, nella cui gestione sono impegnate le istituzioni locali più rappresentative, che ha la consistenza di circa **1.550 studenti** (di cui il 45% provenienti da fuori provincia) così ripartiti: 220 iscritti a Scienze della Forestazione, 750 iscritti ai corsi attinenti l'area sanitaria, 580 iscritti ai corsi di ingegneria.

Considerato, pertanto, che l'obiettivo della Consulta è quello di realizzare un quadro di conoscenza dei fenomeni e delle problematiche sul piano provinciale, favorendo il dialogo tra i soggetti interessati e realizzando un proficuo scambio di informazioni sia sulla realtà oggettiva che sulle iniziative che autonomamente vengono messe in campo, possiamo individuare tre linee di azione sulle quali concentrare la nostra attenzione: il **contrasto alla dispersione scolastica**, il **miglioramento dell'offerta formativa**, il rafforzamento dei **servizi di orientamento scolastico, formativo e professionale**.

I temi sono impegnativi e non vi è dubbio che essi costituiranno un banco di prova serio per l'attività della Consulta: in questa sede ho concentrato la mia attenzione sul primo, quello della **dispersione scolastica**, che rappresenta un elemento di debolezza di tutto il sistema formativo nazionale, e che anche nel nostro contesto merita di essere conosciuto ed analizzato.

Ricordo che il fenomeno della dispersione è assai complesso: esso implica di fatto l'abbandono degli studi che, però, può manifestarsi in forme molteplici: bocciature, ripetenze, frequenze irregolari, ritardi di uno o più anni.

Intanto alcuni elementi di carattere generale: la Conferenza di Lisbona ha individuato nella riduzione della dispersione uno dei cinque *benchmark* che i Paesi membri dovranno raggiungere nel campo dell'istruzione entro il 2010.

Sono stati, cioè, fissati cinque indicatori nel campo dell'educazione, tre dei quali strettamente riferiti al sistema scolastico e i restanti ai laureati in materie scientifiche e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Il primo, tra i 3 indicatori del sistema scolastico, riguarda la percentuale di 18-24enni con la sola licenza media e non più in formazione, il cui benchmark al 2010 è fissato al 10%.

Il secondo è relativo alla percentuale di ventiduenni con almeno un diploma di scuola secondaria superiore che al 2010 deve risultare pari all'85%.

Il terzo benchmark è riferito alla qualità degli apprendimenti degli studenti quindicenni. In questo caso l'obiettivo da raggiungere entro il 2010 è quello di una riduzione del 20%, rispetto al 2000, della percentuale di quindicenni con scarse capacità di lettura.

Il quarto benchmark riguarda il numero di laureati in materie scientifiche che dovranno aumentare almeno del 15% rispetto al 2000.

Il quinto obiettivo è quello di innalzare almeno al 12,5% la partecipazione degli adulti in età lavorativa (25-64 anni) al sistema di educazione permanente (nel 2005 la percentuale è stata del 10,8% per l'UE25 e del 6,2% per l'Italia).

Il Consiglio Europeo dei Ministri dell'Istruzione, riunitosi a metà febbraio a Bruxelles, ha fatto il punto dei risultati in corso di raggiungimento da parte dei paesi membri, rispetto alla *Strategia di Lisbona*, in vista della scadenza ormai prossima del 2010.

Rispetto al **primo** dei 5 benchmark per il 2010, in Italia la percentuale di **giovani tra i 18 ed i 24 anni** che hanno terminato soltanto **l'istruzione secondaria di primo grado** e che non prosegue gli studi, tra il 2000 ed il 2006 è passata **dal 25,3 al 20,8**, segnando un indubbio passo in avanti ma restando al di sotto della **media UE27** che nello stesso periodo è passata **dal 17,6 al 15,3**.

Rispetto al **secondo** obiettivo, la percentuale dei **giovani italiani fino a 24 anni** che hanno completato **l'istruzione secondaria superiore**, tra il 2000 ed il 2006 è passata dal **69,4 al 75,5** (il dato è ancora provvisorio) mentre la media UE27 è passata dal 76,6 al 77,8.

Già l'analisi di questi dati, seppure parziali, in questo momento ci fa dubitare della possibilità concreta di raggiungere gli obiettivi fissati per il 2010: riconosciamo che alcuni miglioramenti ci sono stati, ma difficilmente potremo rientrare negli standard di Lisbona, in una posizione che nella comparazione con gli altri paesi ci vede non propriamente competitivi.

Per quanto riguarda la **provincia di Rieti** disponiamo di dati forniti da fonti diverse, attraverso indagini e comparazioni condotte tra il 2000 ed il 2004. Le fonti da me consultate sono: il Ministero della Pubblica Istruzione, l'UPI (Rapporto sulle Province del Lazio) e l'Istituto di Studi Politici S. Pio V di Roma.

Spero che la Consulta possa decidere di aggiornare il quadro di conoscenza del fenomeno con un'attività propria.

Intanto, pur avvertendo che la lettura delle ricerche non è sempre facile e lineare (esse non si sono svolte sempre contemporaneamente e i dati talvolta sono contraddittori) siamo indotti a pensare che il fenomeno della dispersione nella provincia di Rieti sia abbastanza serio e meriti grande attenzione da parte delle scuole e degli addetti ai lavori.

Una prima citazione riguarda la difficoltà nell'affrontare con regolarità il percorso formativo, osservando gli alunni scrutinati nelle scuole superiori della Regione Lazio nell'a.s. 2001/02: **Rieti** presenta il numero più basso di **alunni promossi** (il **41%** contro il 61 di Latina, il 57 di Frosinone, il 56 di Viterbo) e di conseguenza il numero più alto, sempre su base regionale, di promossi con debito formativo e di respinti (questo dato si attesta sul 20% contro il 12 di Latina e Viterbo e l'11 di Frosinone) (vedi tab. n. 1)

Tab. 1 – Scrutini a.s. 2001/02 nel Lazio- Scuole Superiori

	Roma	Latina	Frosinone	Viterbo	Rieti
Scuole rilevate	68%	86%	84%	74%	57%
Promossi	51,40%	61,35%	57%	56,66%	41,23%
Promossi con debito formativo	36,29%	26,16%	32%	30,81%	37,85%
Respinti	12,31%	12,49%	11%	12,53%	20,92%

Se andiamo ad analizzare i dati delle ripetenze il dato migliora perché nell'a.s. 2003/04 la percentuale in provincia di Rieti è di 7 alunni ogni cento nelle scuole superiori (rispetto ad una media regionale che si attesta sull'8,3 %, ma anche ad una media nazionale del 6,6 %) (vedi tab. n. 2).

Tab. 2 – Percentuale di alunni ripetenti per provincia – Scuole superiori a.s. 2003/04

PROVINCE	Totale	Ripetenti	% ripetenti
Viterbo	12.068	1.194	9,9
Rieti	7.577	529	7
Roma	163.080	15.794	9,7
Latina	27.387	2.486	9,1
Frosinone	28.851	2.856	9,9
Lazio	238.963	19.900	8,3
Italia	2.465.416	163.580	6,6

La situazione più preoccupante la troviamo sul terreno propriamente detto della dispersione e riguarda il numero dei ragazzi che si diplomano nei tempi previsti dagli ordinamenti. In provincia di Rieti, da una rilevazione fatta nell'a.s. 2003/04, su 100 ragazzi che si iscrivono in prima media **solamente 80**

giungono al diploma senza aver avuto bocciature (a Viterbo, ad esempio, sono 84, a Frosinone 93, a Latina 79. Il dato romano è più complesso e va analizzato separatamente).

La situazione peggiora se si considera solamente il numero dei diplomati alle **superiori**: se ne diplomano **67 a Rieti** (nell'arco di 8 anni), 86 a Viterbo, 87 a Frosinone, 78 a Latina (vedi Tab n. 3).

Tab. 3 - Tasso di dispersione scolastica – a.s. 2003/04

PROVINCE	Non diplomati di scuola secondaria superiore per 100 iscritti in prima media 8 anni prima %	Non diplomati di scuola secondaria superiore per 100 iscritti al primo anno delle superiori 5 anni prima %
Viterbo	16	14
Roma	- 2 *	2 *
Latina	21	22
Frosinone	7	13
Rieti	20	33
Lazio	3	7

* il dato romano deve essere depurato dagli effetti di nuove iscrizioni dovute alla mobilità intra-regionale e alla nuova immigrazione

Questi dati non sono, ovviamente, esaustivi: essi debbono avere un valore indicativo per incitare gli operatori e le istituzioni ad una verifica più attenta e ad un'analisi più scrupolosa. Peraltro la scuola reatina fornisce costantemente esempi di vitalità che dimostrano l'impegno di chi vi opera e lo sforzo costante nel predisporre un servizio adeguato alle attese dei cittadini. E' un sistema ben radicato nel territorio, con una presenza diffusa di monosezioni di scuola dell'infanzia e di piccoli plessi di scuola primaria che, magari organizzati con pluriclassi, riescono comunque a soddisfare il bisogno di socialità e di formazione dei bambini e dei ragazzi anche nei piccoli centri.

Anche l'aggregazione dei plessi ed il numero delle istituzioni scolastiche è capillare e diffuso, sia nel settore primario che in quello secondario, con 44 scuole autonome per un numero di abitanti che nel 2003 risultavano essere 148.547.

Se consideriamo il rapporto tra il numero delle istituzioni scolastiche della provincia (intese come **presidenze**) e la popolazione residente o solamente la popolazione giovanile da 0 a 24 anni, il dato di Rieti è il più favorevole nell'ambito della Regione Lazio: in questa provincia c'è una istituzione scolastica **ogni 3376 abitanti** (contro i 6064 della realtà romana, i 5199 di Viterbo, 4441 di Latina ed i 3789 di Frosinone) così come c'è una istituzione scolastica **per 791 giovani** da 0 a 24 anni (contro i 1438 della realtà romana, i 1217 di Viterbo, 1229 di Latina e 1024 di Frosinone).

Tab. 4 – Rapporto tra la popolazione ed il numero delle istituzioni scolastiche (presidenze)

	Roma	Viterbo	Latina	Frosinone	Rieti
Rapporto popolazione totale / n. istituzioni scolastiche	6064	5199	4441	3789	3376
Rapporto popolazione 0-24 anni / n. istituzioni scolastiche	1438	1217	1229	1024	791

Questi dati non vogliono, di per sé, affermare alcuna teoria né devono indurre a conclusioni semplicistiche: c'è un problema relativo alla quantità delle risorse, nel sistema scolastico italiano, ma c'è anche una questione legata alla qualità del servizio ed alla sua capacità di rispondere ai bisogni formativi della popolazione.

Proprio a questi aspetti mi riferirò, a conclusione del mio intervento, anche qui non per fornire ricette ma per indicare alcune piste di azione possibili, secondo le raccomandazioni fornite dalle stesse fonti di ricerca consultate e precedentemente citate:

- lavorare sui curricoli lunghi, dalla scuola primaria al biennio delle superiori, assicurando continuità vera ai percorsi di apprendimento degli alunni;
- introdurre elementi di flessibilità e di innovazione nella didattica, estendendo le pratiche laboratoriali in tutte le discipline;
- assicurare maggiore attenzione all'accoglienza ed al rapporto docente/alunno;
- riesaminare la questione dei tempi dell'apprendimento e di una articolazione del tempo scuola più vicina alle esigenze reali del discente;
- curare la maggiore collaborazione possibile tra le diverse istituzioni, per consentire una pianificazione degli interventi più realistica e distesa nel tempo;
- aprire la scuola al territorio, per affrontare con maturità e consapevolezza le emergenze educative del nostro tempo;
- sviluppare i servizi di orientamento sia scolastico che professionale sulla base delle realtà socio-territoriali e nel rispetto delle inclinazioni personali dei ragazzi.

(Giovanni Lorenzini)