

**Legislatura 15° -
7ª Commissione permanente -
Resoconto sommario n. 55 del 31/01/2007**

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7ª)

MERCOLEDÌ 31 GENNAIO 2007

55ª Seduta

Presidenza della Presidente

Vittoria FRANCO

Interviene il ministro della pubblica istruzione Fioroni.

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

La PRESIDENTE avverte che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo per le comunicazioni del Ministro della pubblica istruzione all'ordine del giorno della seduta di oggi; il Presidente del Senato, previamente interpellato, ha fatto conoscere il proprio assenso e pertanto, ove la Commissione convenga, tale forma di pubblicità sarà adottata per il seguito della seduta.

Conviene la Commissione.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana, in rapporto ai sistemi di istruzione e formazione degli altri Paesi europei, con particolare riferimento alla valutazione dei risultati, al processo autonomistico e al contrasto della dispersione scolastica: audizione del Ministro della pubblica istruzione

Nel ricordare le finalità dell'indagine conoscitiva in titolo, la PRESIDENTE introduce l'audizione odierna, invitando altresì il Ministro a rispondere ai quesiti postigli nelle ultime sedute da alcuni senatori.

Il ministro FIORONI osserva che l'indagine conoscitiva sullo stato della scuola interessa soprattutto tre aspetti fondamentali: l'autonomia, le modalità di valutazione e il contrasto alla dispersione scolastica.

A proposito dell'autonomia, dopo aver ricordato le norme costituzionali e la legislazione finora approvata, sottolinea la necessità di incentivare la responsabilità economico-finanziaria delle istituzioni scolastiche, prevedendo in capo ad esse la possibilità di disporre e di amministrare direttamente le risorse. Ripercorre quindi alcune misure contenute nell'ultima legge finanziaria, orientate a rafforzare la capacità delle scuole di gestire il capitale umano e materiale e richiama le riforme del bilancio, evidenziando l'opportunità di affiancare all'autonomia amministrativa anche quella di tipo economico, onde migliorare l'efficienza e l'efficacia. A tal proposito ricorda che una maggiore libertà di gestione decentrata delle risorse garantisce anche la dignità della professione docente.

Rammenta inoltre le recenti iniziative varate dall'Esecutivo circa l'introduzione di corsi obbligatori per l'accesso alla dirigenza scolastica e amministrativa.

Dichiara altresì prioritaria una revisione delle Indicazioni nazionali relative al primo ciclo di istruzione, tanto più che il precedente assetto era provvisorio, assicurando livelli di apprendimento uniformi nel pieno rispetto dell'autonomia delle scuole. A queste ultime, del resto, spetta il compito non solo di impartire mere conoscenze, ma di formare l'identità dei ragazzi. Comunica perciò che le Indicazioni nazionali saranno oggetto di studio di un apposito gruppo di tecnici.

Richiama inoltre le misure disposte in finanziaria circa la costituzione dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, nella quale confluiscono 21 enti ora soppressi.

Dopo aver sottolineato l'importanza dell'aggiornamento dei docenti e della loro formazione permanente, illustra le ragioni dell'estensione alle scuole dei benefici fiscali per i soggetti che dispongono donazioni, trattandosi di fondi aggiuntivi non sottratti al bilancio dello Stato. Tali risorse potranno, a suo

avviso, essere utilmente impiegate per potenziare l'offerta formativa, sostenere l'innovazione e promuovere l'edilizia scolastica.

Nel chiarire che tali soggetti non prenderanno comunque parte alla gestione delle istituzioni scolastiche, ripercorre la normativa vigente in ordine alla partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori dipendenti e autonomi all'interno dei consigli di istituto e di distretto, precisando la volontà del Governo di ampliare tale possibilità a favore degli enti locali, delle università e delle associazioni *no-profit*.

Svolge poi alcune considerazioni in merito al ruolo della giunta esecutiva - eletta dal consiglio di istituto - nelle scuole, giudicando positivo l'ausilio che essa potrebbe fornire al preside, nell'ottica di una gestione trasparente e responsabile, non affidata ad un organo monocratico e perciò in antitesi dal modello della scuola-azienda.

Dopo aver rammentato che nel recente decreto-legge sulle liberalizzazioni sono state disposte l'istituzione di un fondo di perequazione per le scuole situate in aree disagiate e la creazione di poli tecnico-professionali in ogni provincia, comunica l'imminente presentazione di un disegno di legge volto a ripristinare gli istituti tecnici e professionali, abolendo contestualmente i licei tecnologici e quelli economici.

Passando agli aspetti concernenti la valutazione, ribadisce l'impegno contenuto nella legge finanziaria per la modifica degli organi preposti, nell'ottica della trasparenza e al fine di avviare percorsi valutativi della dirigenza scolastica che non siano autoreferenziali. Al riguardo rimarca la necessità di introdurre meccanismi di valutazione delle competenze degli studenti, tali da consentire una comparazione internazionale sulla base dei parametri OCSE-PISA nonché un monitoraggio dei risultati delle istituzioni scolastiche.

Quanto alla lotta alla dispersione scolastica, esprime rammarico in ordine all'andamento crescente del tasso di dispersione, soprattutto nel Meridione. In proposito osserva che l'innalzamento dell'obbligo di istruzione, come previsto dalla legge finanziaria, deve essere interpretato come una maggiore opportunità ai fini del recupero degli studenti.

Seguono quesiti posti dai senatori.

Il senatore VALDITARA(AN), dopo aver ricordato alcune polemiche sollevate da parte delle componenti radicali dalla maggioranza nei confronti dell'operato del ministro Fioroni, manifesta sconcerto per una politica scolastica che giudica schizofrenica, in quanto a volte in linea di continuità con il precedente Governo e altre volte marcata da scelte altamente discutibili.

In merito all'autonomia, ritiene che quella economico-finanziaria non sia sufficiente; richiama quindi l'attenzione sull'opportunità di estenderla alla gestione degli organici, definendo finalmente gli organici di istituto, onde avviare una concreta politica del *budget*, come peraltro sostenuto dal Centro-destra e, in particolare, da Alleanza Nazionale.

Quanto al reclutamento dei dirigenti, ritiene eccessivamente modeste le disposizioni introdotte nella legge finanziaria e chiede pertanto delucidazioni in ordine alle scelte governative sulla formazione, anche alla luce delle proposte già avanzate dalla sua parte politica.

Dopo aver paventato i rischi derivanti da una eccessiva discrezionalità delle scuole circa la gestione dei programmi, con particolare riferimento all'italiano e alla storia, domanda chiarimenti sulla riforma delle Indicazioni nazionali.

Nel ricordare i suggerimenti proposti dal suo Gruppo in ordine alla defiscalizzazione dei contributi destinati da soggetti privati alle scuole statali e non statali, chiede se i benefici fiscali previsti dal decreto-legge sulle liberalizzazioni potranno riguardare anche le donazioni in favore delle scuole paritarie, rimarcando la necessità che sia altresì introdotta la deducibilità dei corrispettivi, previa adeguata copertura finanziaria.

Dopo aver valutato positivamente l'istituzione del Fondo perequativo a favore delle istituzioni scolastiche situate in aree svantaggiate, sollecita poi il Ministro ad applicare le norme della riforma Moratti sul reclutamento e la formazione degli insegnanti, senza cedere ancora un volta alle pressioni di alcune componenti della maggioranza.

Con riferimento alla formazione professionale, esprime una valutazione negativa sull'abolizione dei licei tecnologici, i cui diplomi erano spendibili nel mondo del lavoro e che prevedeva un ampio utilizzo dei laboratori. Il ripristino degli istituti tecnici finirebbe invece, a suo giudizio, per assimilare l'istruzione professionale a quella tecnica. Esprime altresì perplessità circa la possibilità di coordinare tali disposizioni con la previsione del biennio obbligatorio e con le

competenze regionali in materia di istruzione professionale, paventando al riguardo il rischio di una violazione della Costituzione.

Passando alla valutazione, che da tempo Alleanza Nazionale rivendica, puntualizza l'opportunità che essa sia compiuta su tutte le scuole, in maniera diffusa e continuativa nel tempo al fine di assicurare l'attendibilità dei risultati. Sollecita inoltre il Ministro a rispondere al quesito postogli la settimana scorsa circa la recente riduzione degli organici a fronte di un incremento del numero degli studenti, come rilevato da alcuni sindacati.

Tornando al tema dei benefici fiscali per le donazioni a favore delle scuole, egli rammenta che essi riprendono alcune proposte del Centro-destra e del Gruppo di Alleanza Nazionale avanzate nella XIV legislatura; esprime indi riserve in ordine alla partecipazione dei sindacati nelle istituzioni scolastiche, in quanto potrebbero verificarsi una politicizzazione del mondo della scuola ed un aumento della conflittualità.

Chiede infine delucidazioni sugli aspetti finanziari connessi ai disegni di legge in materia di difficoltà specifiche di apprendimento (DSA), attualmente all'esame della Commissione in sede deliberante (A.S. n. 1169 e abbinati).

La senatrice **PELLEGATTA** (*IU-Verdi-Com*) prende atto con soddisfazione della disponibilità del ministro Fioroni ad inaugurare l'indagine conoscitiva sulla scuola, tanto più che l'introduzione dell'autonomia risale ormai a dieci anni fa. Fa presente poi che l'intervento del Ministro non poteva prescindere dalle recenti misure in materia di liberalizzazioni, che interessano anche il settore scolastico.

Ritiene indi prioritario potenziare le possibilità di autogoverno e risolvere le questioni inerenti gli organi collegiali, promuovendo gli opportuni meccanismi partecipativi e superando i processi distorsivi delle reali dinamiche della scuola, onde consentire una progettualità formativa di lungo periodo ed evitare che l'offerta formativa sia condizionata dalle esigenze di corto respiro delle imprese locali.

Rimarca altresì l'opportunità di sviluppare maggiori occasioni di confronto tra gli organi della scuola e le famiglie, gli studenti e gli enti locali.

Alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, evidenzia comunque la necessità di ribadire le competenze statali in materia di istruzione, nell'ottica di rafforzare

il carattere unitario e nazionale del sistema scolastico, anche attraverso l'introduzione di meccanismi di valutazione indipendenti.

Esprime indi compiacimento in ordine alle iniziative del Governo circa la deducibilità delle donazioni disposte a favore delle scuole, puntualizzando tuttavia che tali detrazioni non debbano costituire un minor gettito per lo Stato, altrimenti si realizzerebbe un finanziamento surrettizio alle scuole non statali. Né tali benefici fiscali devono comportare una riduzione degli stanziamenti nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione. Dopo aver suggerito piuttosto la diminuzione delle tassazioni locali che gravano sugli istituti scolastici, ricorda che la scelta a suo tempo compiuta di escludere l'autonomia finanziaria delle scuole era motivata dal possibile contrasto con l'autogoverno dell'istituto e dall'esigenza di non mettere a rischio la libertà di insegnamento.

Con riferimento alla lotta alla dispersione scolastica, plaude alla scelta di innalzare l'obbligo scolastico, ritenendo altresì utile l'aggiornamento degli insegnanti e la definizione ad opera dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della formazione professionale, per la quale è urgente a suo giudizio definire *standard* qualificanti.

Auspica infine che nel corso dell'indagine conoscitiva si giunga all'elaborazione di soluzioni adeguate per consentire alla scuola di superare il periodo di transizione in cui versa.

Il senatore SCALERA (*Ulivo*) dichiara di non potersi esimere dal manifestare alcune perplessità sul roseo scenario delineato dal ministro Fioroni, laddove invece l'esperienza dimostra che il processo autonomistico stenta gravemente a decollare. Benché fosse evidente che una piena applicazione avrebbe richiesto tempi lunghi, è infatti indiscutibile che l'insufficienza dei supporti tecnici assicurati ad esempio dalle regioni e dagli enti locali siano stati di freno ad un pieno sviluppo. Occorre quindi adoperarsi più a fondo affinché le autonomie locali accettino l'idea di svolgere una funzione servente per le amministrazioni di prima linea, in una gestione operativa dei servizi articolata sul territorio secondo il principio di sussidiarietà. In particolare, occorre che le regioni, superino quel modello centralista che ha finora ostacolato un efficace raccordo con le scuole.

Né va dimenticato che ulteriori difficoltà provengono proprio dal centro, atteso che il Governo - e in qualche misura anche il Parlamento - faticano ad

abbandonare quel modello burocratico e centralistico che in realtà è già stato superato con successo in tutto il mondo. Anche le direzioni regionali del Ministero hanno del resto fallito l'obiettivo di rappresentare efficaci strutture di sostegno all'autonomia, riproducendo a loro volta la filiera gerarchica.

Egli invita quindi il Ministro ad impegnarsi seriamente per una piena realizzazione dell'autonomia, assicurando anzitutto il supporto delle amministrazioni centrali e locali. In tal senso, ritiene che le province possano esercitare un ruolo essenziale a beneficio della prima linea.

Conclude auspicando un cambiamento radicale del sistema amministrativo, in favore di una cultura dei risultati basata su indicatori qualitativi e quantitativi, che consenta un'effettiva rinascita della scuola.

Il senatore RANIERI (*Ulivo*) conviene che al Ministero debba competere una funzione più di indirizzo che di gestione diretta. Ritiene peraltro che le misure varate con l'ultima legge finanziaria vadano in questa direzione, segnando un importante inversione di rotta rispetto all'impostazione centralistica perpetrata nella scorsa legislatura dal Governo di Centro-destra. Per anni infatti la discussione si è incentrata sul riparto di competenza tra Stato e regioni senza tenere in alcuna considerazione le istituzioni scolastiche; ora l'attenzione è invece posta al dettato costituzionale, che garantisce l'autonomia scolastica, costruendo su questa base un sistema di leale collaborazione fra poteri.

Egli ritiene poi essenziale garantire un'effettiva perequazione fra istituti. Allo stato, tuttavia, le disparità sono enormi, in considerazione delle diverse disponibilità degli enti locali e delle imprese locali. La scelta conseguente al vertice di Caserta, di equiparare le scuole alle fondazioni, va dunque nella direzione giusta, aumentando la trasparenza e ponendo le basi per un'efficace perequazione. Né appare in alcun modo realistico il timore che, attraverso le donazioni, le imprese possano mirare ad una gestione diretta delle scuole. Egli condivide poi l'intento di coinvolgere maggiormente gli enti locali negli organi collegiali. Al riguardo, sollecita peraltro il Governo a mettere mano in tempi brevi ad una riforma della rappresentanza.

Quanto infine all'istruzione tecnica e professionale, egli apprezza la proposta del Governo che riallinea l'Italia all'Unione europea. Rammenta peraltro che i ricorsi delle Regioni non hanno mai posto in discussione la competenza statale.

Il senatore ASCIUTTI (*FI*) condivide l'intento del Ministro di potenziare l'autonomia scolastica attraverso la concessione dell'autonomia finanziaria. Ritiene tuttavia che essa debba estendersi anche agli organici e che, in un'ottica più ampia, vada rivista la composizione degli organi collegiali. Condivide altresì che le Indicazioni nazionali debbano essere assai sobrie, per poi calarsi efficacemente nell'offerta formativa di ciascuna scuola. Ritiene invece urgente affrontare la questione del reclutamento dei docenti, su cui nella scorsa legislatura il Centro-destra aveva preso una posizione chiara ed a suo giudizio valida. La società ha infatti bisogno di certezze, a partire dal sistema di reclutamento degli insegnanti che rappresentano la risorsa primaria della scuola.

Passando ai temi della dispersione scolastica, nega che l'innalzamento dell'obbligo previsto dalla finanziaria possa rappresentare una risposta efficace, laddove occorrerebbe la predisposizione di valide alternative rispetto a percorsi non adatti a tutti gli studenti.

Si esprime inoltre a favore dei benefici fiscali disposti per le donazioni agli istituti scolastici, a condizione che essi si riferiscano a tutte le scuole del servizio pubblico, in virtù del medesimo ruolo svolto nel sistema di istruzione. Lamenta peraltro che l'originaria proposta del Ministro sia stata successivamente edulcorata, probabilmente su pressione delle componenti più radicali della sua maggioranza.

Dopo aver manifestato consenso per il fondo perequativo, si sofferma infine sulla riforma di istituti tecnici, osservando che - al di là di questioni nominalistiche - occorre individuare una strategia idonea a contrastare la crescente disaffezione degli studenti nei confronti di tale percorso, che invece risulta essenziale per l'economia del Paese. Ricorda poi che il contenzioso con le regioni nasce dalla difficoltà di queste ultime ad accettare il dettato del nuovo Titolo V della Costituzione, che impone loro costi insostenibili.

La senatrice CAPELLI (*RC-SE*) lamenta che l'audizione del Ministro non si sia incentrata sui temi propri dell'indagine conoscitiva, bensì sulle novità dell'azione di Governo. In particolare deplora che non sia stato illustrato nel dettaglio lo stato attuale dell'autonomia scolastica, che certamente non si circoscrive alle difficoltà di redazione dei bilanci, né siano stati forniti dati sulla dispersione.

Ella esprime altresì rammarico per il cambio di passo, soprattutto metodologico, registrato dopo l'approvazione della legge finanziaria che, pur con qualche sofferenza, avrebbe dovuto avviare una nuova stagione. Invece, pare essersi interrotto l'ascolto del mondo scolastico, come conferma la circolare sulle iscrizioni. Ella si interroga inoltre su come saranno definite le nuove Indicazioni nazionali e i nuovi livelli essenziali di competenza, ricordando che l'Unione sostanzia una nuova idea di democrazia e che proprio la scuola può e deve essere la sede per una interlocuzione effettiva.

Né ritiene sufficienti le misure adottate per semplificare i bilanci scolastici. I sindacati lamentano infatti l'insufficienza dei fondi, sicché risulta ineludibile un approfondimento di dettaglio.

Le previste riduzioni di organici fanno inoltre temere una dequalificazione della scuola mentre, per quanto riguarda gli organi collegiali, ella rammenta che il quadro normativo richiamato dal Ministro appartiene ad uno scenario ormai superato. Ritiene pertanto urgente riaffrontare la questione, escludendo ad esempio dai consigli di istituto della scuola primaria i rappresentanti delle aziende.

Esprime conclusivamente il timore che l'azione di Governo possa far venir meno la fiducia politica non tanto del Parlamento quanto del mondo scolastico, tanto più a fronte dell'evidente contraddizione fra metodi dichiaratamente minimalisti (la tecnica del "cacciavite") e la grandezza delle tematiche trattate.

Essendovi ancora iscritti a parlare, la PRESIDENTE avverte che il seguito dell'audizione sarà rinviato ad altra seduta.

Riservandosi di intervenire in sede di replica all'esito del dibattito, il ministro FIORONI tiene a precisare che dati analitici sulla dispersione nei percorsi triennali sono contenuti in un pregevole studio della Conferenza dei Presidenti delle regioni.

Quanto alla riforma degli organi collegiali, rammenta che nella scorsa legislatura essa è stata ampiamente dibattuta da un ramo del Parlamento. In questi casi, è prassi che il Governo attenda la ripresa della discussione parlamentare e in tal senso egli esprime l'auspicio che la Camera dei deputati ne riavvii sollecitamente l'*iter*. Nell'attesa, egli fa peraltro presente che la legge Berlinguer è ancora vigente e che quindi occorrerebbe addirittura indire le

nuove elezioni. Con particolare riferimento alla partecipazione delle imprese, egli ribadisce che si tratta di norma già vigente dal 1972, confermata nel 1994, e che rimette all'autonomia scolastica le modalità dell'eventuale coinvolgimento. E' dunque preciso dovere del Governo rispettare le leggi vigenti, fino a quando il Parlamento non riterrà di modificarle. Nella medesima ottica va altresì letta la circolare sulle iscrizioni, che rispetta la normativa vigente, così come il metodo del "cacciavite", che si pone su un piano di correttezza istituzionale.

Per quanto riguarda infine le Indicazioni nazionali, ricorda che esse saranno modificate nel pieno rispetto della legislazione vigente, che prevede il doveroso coinvolgimento del Parlamento.

La PRESIDENTE ringrazia il ministro Fioroni per l'interessante panoramica svolta e rinvia il seguito dell'audizione così come il seguito dell'indagine conoscitiva.