

## **Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il Regolamento concernente norme sul riordino degli Istituti Professionali (atto n. 134)**

**proposta di parere alternativo** presentata dai deputati, DE TORRE, GHIZZONI, COSCIA, SIRAGUSA, DE PASQUALE, BACHELET, DE BIASI, LEVI, LOLLI, MAZZARELLA, NICOLAIS, PES, PICIERNO, ROSSA, RUSSO,

La VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione), esaminato lo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il Regolamento concernente norme sul riordino degli Istituti Professionali (atto n. 134);

### **premesse che:**

- si ritiene urgente avviare nel nostro paese una riforma organica del sistema dell'istruzione nel suo complesso e, in particolare, dell'Istruzione superiore che sia capace di affrontare le sfide del millennio contrassegnato: a) dallo sviluppo esponenziale della società della conoscenza e delle nuove tecnologie e del sapere come fattore fondamentale di sviluppo della persona e dell'intera comunità; b) dalla globalizzazione dell'economia e dei sistemi produttivi profondamente innovati dalle nuove tecnologie, che hanno modificato il mercato del lavoro. Un mercato sempre più flessibile che richiede profili professionali in continua evoluzione; c) dalla crisi finanziaria ed economica mondiale che ha duramente colpito il nostro paese e che richiede di essere affrontata con una nuova visione strategica e nuove politiche di controllo e di sviluppo sostenibile. Appare, quindi, cruciale ripensare al sistema dell'istruzione e della formazione;

- si è rovesciato il rapporto tra istruzione formale e istruzione informale. Prima della rivoluzione della società della conoscenza, il sapere e le informazioni venivano quasi tutte conseguite a scuola, ora solo il 30% viene acquisito durante il periodo scolastico. E' il contesto mediatico, sociale, territoriale, la multimedialità ad egemonizzare il campo della conoscenza. I tempi e i cambiamenti sono rapidissimi e il vecchio sistema educativo non sembra stare al passo con questi fenomeni e rischia di essere sopraffatto. In tal senso, una visione minimalista del cambiamento in corso e la mancanza di un profondo processo riformatore del sistema dell'istruzione può indurre un esito negativo;

- occorre superare l'impianto enciclopedico-nozionistico e affermare un nuovo impianto critico-metodologico affinché la scuola possa svolgere in questo nuovo contesto in modo adeguato la sua funzione. Gli studi scientifici più recenti mettono in discussione l'idea di una scuola rigida e solo trasmissiva di saperi ed evidenziano come appaia sempre più artificiosa una visione che separi il sapere dal fare, la teoria dalla pratica. E' necessario affermare la centralità dell'apprendimento come

coinvolgimento e protagonismo dell'alunno e delle sue potenzialità di acquisizione delle conoscenze, attraverso la sintesi tra corpo e mente, tra dimensione cognitiva ed emotiva;

- occorre, con la definizione del nuovo ordinamento, ripensare tutti gli aspetti dell'attività scolastica:

- la programmazione e la metodologia della didattica;
- la promozione dell'innovazione e della ricerca didattica progettata e realizzata in modo integrato tra scuola e università, valorizzando la funzione docente ;
- una ricerca metodologica che sia finalizzata: ad un coinvolgimento attivo degli studenti, a livello individuale e di gruppo, capace di stimolare le loro potenzialità di apprendimento e la loro creatività; a favorire il superamento della superazione rigida tra lezione frontale e attività laboratoriale; alla definizione dei quadri orari con nuovi criteri e alla riprogettazione ed organizzazione degli spazi scolastici e delle attrezzature in sintonia con la nuova didattica;
- la revisione dei curricula per adeguarli alla domanda sociale di cultura odierna, in funzione di una pari dignità culturale fra i diversi saperi (umanistici, scientifici, tecnologici, artistici) e senza fratture tra i diversi cicli scolastici;
- la definizione di un piano nazionale finalizzato a valorizzare la funzione docente attraverso una adeguata retribuzione, la realizzazione di programmi di aggiornamento professionale, la stabilizzazione del personale precario, la definizione di organici funzionali, una nuova normativa per la formazione di base e il reclutamento e la selezione del personale docente e dei dirigenti scolastici;
- l'attivazione di un sistema di valutazione e di autovalutazione delle scuole e del personale;

- occorre, inoltre, rafforzare il rapporto tra scuola e territorio, tra le istituzioni scolastiche, gli enti Locali e le Regioni, integrare le attività scolastiche ed extra-scolastiche e procedere con l'attuazione del titolo V della Costituzione;

- occorre, altresì, realizzare un nuovo sistema di educazione e formazione permanente per tutto l'arco della vita;

- appare infine, fondamentale che un processo riformatore di tale portata debba porsi come obiettivo qualificante la corretta attuazione dell'elevamento dell'obbligo di istruzione a 16 anni così come stabilito dal Governo Prodi con il DM n. 139/2007 che, adeguandosi alle indicazioni europee e pur salvaguardando le specificità curriculari dei diversi percorsi, stabilisce che in ciascuno di essi debbano essere presenti i quattro assi culturali dei linguaggi, storico-sociale, matematico, scientifico-tecnologico. Ciò comporta che i primi due anni dell'istruzione superiore prevedano una formazione di base di ampio e consolidato respiro culturale che, nei profili di

uscita, garantisca il conseguimento degli obiettivi specifici di apprendimento. Senza una chiara definizione delle competenze attese ai 16 anni per tutti, non potrà essere superata la gerarchizzazione culturale e sociale esistente tra i licei, gli istituti tecnici e professionali;

-occorre cioè dotare, nel corso del biennio dell'obbligo, i ragazzi e le ragazze di un solido, alto e versatile bagaglio di saperi e di competenze che superi l'impianto gentiliano e si proponga di offrire loro pari opportunità; al contempo occorre consentire i passaggi da un corso di studi ad un altro per agevolare la realizzazione delle capacità e delle attitudini di ognuno nell'individuare la futura professione in un mondo del lavoro che richiede e richiederà sempre più flessibilità;

- **rilevato** che nei provvedimenti proposti dal Governo sarebbe stata necessaria una premessa ai tre schemi di regolamento nella quale fosse delineata una identità/finalità comune ai tre percorsi del secondo ciclo di istruzione da cui far discendere le specifiche identità;

-**rilevato** che il provvedimento proposto dal Governo definisce un impianto non basato sulle nuove esigenze di educazione e di formazione bensì fondato sulla esigenza di rendere operanti i tagli indiscriminati alla spesa per l'Istruzione definiti con il Decreto legge n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e sull'assenza di un qualsivoglia indirizzo deciso dal Parlamento in ordine alle finalità culturali e alla qualità di una riforma che, pertanto, non può fregiarsi di tale titolo;

**rilevato** altresì che questa logica di riduzione della spesa ha già comportato per l'anno scolastico 2009-2010 l'eliminazione di 11.386 posti di docente conseguente all'aumento del numero degli studenti per classe e alla riconduzione a 18 ore dell'orario delle cattedre di tutte le discipline;

**considerato che** il 28 maggio il Consiglio dei Ministri ha approvato lo Schema di regolamento per il riordino degli Istituti professionali, prevedendo una suddivisione in due settori ("servizi" e "industria ed artigianato") ed ogni settore in indirizzi. Per i "servizi": 5 indirizzi: agricoltura e sviluppo rurale, manutenzione e assistenza tecnica, socio – sanitari, enogastronomia e ospitalità alberghiera, commerciali. Per "industria e artigianato", a partire dal secondo biennio, 2 indirizzi: industria, artigianato;

**con riferimento alle scelte generali del riordino e alla ricaduta sulle economie locali:**

la proposta va nella direzione di un ruolo sussidiario, sostitutivo o complementare, rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale regionale (di cui al capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n 226) e, in questa prospettiva temporanea, la mission di questi istituti rimane non definita e non precisata nei tempi e nell'esito finale, facendo emergere la debolezza del presente riordino;

vi è una riduzione degli indirizzi, con la presenza di una consistente area di insegnamenti generali comuni, che a prima vista pare opportuna e chiarificatrice. In realtà, questa riduzione è utile solo in una visione di formazione a professioni uniformi nel Paese. Gli Istituti Professionali, tuttavia, hanno un'altra 'vocazione' che è quella di formare a molteplici professioni radicate nel territorio, professioni di eccellenza in quella data regione, professioni talvolta di nicchia, ma orgoglio del made in Italy. Queste filiere di professioni, nel riordino, vengono accorpate o snaturate fino quasi a dissolverle. Per fare solo alcuni esempi:

- il design (finora 'tecnico per i servizi grafici pubblicitari') unificato alla professione di tipografo;
- l'accorpamento in un unico 'laboratorio in servizi enogastronomici e della ricettività alberghiera' di tre indirizzi: cucina, sala bar e ricevimento;
- nell'indirizzo 'operatore dei servizi sociali' le due discipline musica e disegno accorpate in 'laboratori di espressione musicale e grafica' (in questo caso, diventa inevitabile chiedersi se il docente si sarà diplomato al conservatorio o all'istituto d'arte);
- l'assorbimento degli istituti d'arte (finora tra gli istituti professionali atipici) nei licei, con la perdita della specificità di tanti territori: lavorazione dell'oro, del corallo, del legno, della ceramica... ;
- analoga situazione per l'Istituto di Stato per la Cinematografia e la Televisione (attualmente ricompreso tra gli indirizzi atipici) che, in ragione dell'alta specializzazione, con il nuovo assetto perderà la propria peculiarità e specializzazione e che, per contro, dovrebbe poter essere inserito in una filiera (non prevista dal regolamento), quale quella del Cinema e dell'Audiovisivo;
- il sostanziale depauperamento in termini di qualità e specificità dell'istituto professionale per tecnico di laboratorio chimico biologico in cui, a partire dall'anno scolastico 2010/2011, verranno cancellate molte ore di chimica e biologia che costituiscono la specificità del percorso professionale;

è completamente assente una valutazione degli indirizzi che conducono a professioni oggi divenute di alta specializzazione tecnica e di valenza non locale, ma nazionale ed europea e che meriterebbero una considerazione sulla 'natura' del profilo: se debba rimanere nell'area dell'istruzione professionale, o se, invece, sia di pertinenza dell'istruzione tecnica ;

manca, inoltre, del tutto la prospettiva della formazione terziaria non universitaria, chiaramente aperta ai professionali. Si tratta di una visione del settore dell'istruzione professionale al ribasso, quasi un istituto tecnico semplificato, che non ha all'orizzonte l'alta formazione professionale quale contributo forte alla crescita in qualità delle economie locali e alla creazione di nuova occupazione;

**con riferimento alla collocazione dei Professionali nell'istruzione secondaria:**

il sistema di istruzione proposto non lineare e non integrato tra licei, tecnici e professionali non consente di attenuare progressivamente la visione 'gerarchica' del

sistema formativo nazionale che rappresenta gli studenti più dotati come coloro destinati ad iscriversi ai Licei e tutti gli altri, secondo uno schema ‘discendente’, distribuirsi negli altri comparti formativi di tipo tecnico e, quindi, professionale: visione ‘gerarchica’ che distorce l’orientamento degli studenti e delle famiglie che, aspirando ad un titolo che ha erroneamente maggior riconoscimento sociale, non tengono conto della reali attitudini causando, di conseguenza, disadattamento nell’indirizzo scelto e quindi dispersione scolastica;

non è evidenziata una sufficiente distinzione dagli istituti tecnici sia nella tabella oraria, sia nel titolo rilasciato, sia nella durata quinquennale senza qualifiche intermedie dopo il terzo o quarto anno (qualifiche intermedie rilasciate invece dalla formazione professionale regionale). Ciò prefigura un sistema di istruzione professionale a geografia variabile nelle regioni italiane;

il ridimensionamento dell’area professionalizzante - che caratterizzava questi istituti e garantiva il collegamento con il mondo del lavoro - snatura il percorso rispetto all’attuale, e lo orienta in senso più teorico, quasi indistinguibile dai percorsi dell’istruzione tecnica;

- d’altro canto, tali Istituti professionali statali non potranno neppure rispondere ad esigenze di qualità della formazione professionale che, in alcuni territori, ha già raggiunto standard elevati tali da richiedere al Ministero, al di là dei presenti regolamenti, la qualifica per il quinto anno che apra l’accesso all’Università;

### **con riferimento alle esigenze degli studenti:**

la riduzione delle discipline tecnico-professionali, non valorizza le capacità operative degli studenti e non è, quindi, più in grado di assicurare risposte adeguate alla loro domanda formativa. Un esempio per tutti: nel settore Industria e Artigianato nei primi 3 anni si passa da 36 a 32 ore, con una riduzione assoluta di 396 ore e percentuale dell’11%. L’area d’indirizzo si riduce del 14% nel primo biennio, del 26% il terzo anno, del 20% nei primi 3 anni. In assoluto, in 3 anni si perdono 330 ore di indirizzo, vale a dire l’83% della perdita complessiva;

parimenti, la trasformazione in un percorso quinquennale, al pari dei Licei e degli Istituti Tecnici con conseguente soppressione della qualifica intermedia, non costituirà un’attrattiva per le ragazze e i ragazzi che non intendono affrontare fin da subito, un percorso quinquennale;

questi ragazzi e ragazze non sono ‘deboli’ per definizione, ma in quanto inseriti in percorsi non adatti alle loro attitudini e talenti – e tale si configura questa riforma degli istituti professionali statali – che finora la scuola non è stata in grado di sviluppare sufficientemente scegliendo invece la soluzione di abbassare i livelli, costruendo percorsi teorici sempre più semplificati, che porta alla ghettizzazione culturale;

il riordino degli istituti professionali non contiene, in tal senso, indicazioni di innovazione della didattica, centrata sull'esperienza diretta in ogni disciplina e sulla importanza dei laboratori e dell'apprendimento in situazione (alternanza scuola/lavoro) e dell'apprendimento in 'service-learning', vale a dire imparare mettendo concretamente a servizio della propria comunità la specializzazione che si sta acquisendo. Tale indicazione pare fondamentale per studenti con esigenze formative e prospettive diverse (da quelle di chi frequenta i Licei e gli Istituti tecnici), per i quali i percorsi non devono essere chiusi, ma interconnessi con tutto il sistema formativo, aperti all'Alta formazione e al passaggio all'Università, diffusi capillarmente su tutto il territorio nazionale, con diverse opzioni di conclusione del ciclo scolastico e con un contatto con il mondo del lavoro che vi faciliti l'inserimento, in modo da sviluppare nei giovani un'idea positiva di sé ed una speranza per il proprio futuro;

**a riguardo del rapporto con la formazione professionale regionale:**

la duplicazione tra "istruzione professionale" statale e "formazione professionale" regionale crea una forte ambiguità tra gli istituti in oggetto e quelli della formazione regionale, tale da non rendere trasparente l'offerta formativa agli studenti, alle famiglie e al sistema economico, come invece avviene in molti altri paesi europei avanzati;

mantenere questa duplicità tradisce la finalità di ancorare questa parte dell'istruzione al territorio, così come voluto dal Titolo V della Costituzione, e la mancata intesa con le regioni sui ruoli e sulle competenze tra Stato ed enti locali in materia di istruzione, produce conseguenze problematiche sia sull'assetto complessivo del sistema che sulla capacità di costituire un percorso formativo di pari equivalenza;

le emergenze economiche, sociali e culturali del Paese, al contrario, oggi richiedono al Parlamento, alle Regioni ed al Governo un impegno più coraggioso e più riformatore, che, in particolare, porti a superare questo dualismo solo italiano;

in particolare, il Governo ha ignorato totalmente il ruolo delle Regioni nel redigere il piano dell'offerta formativa scolastica ed il piano di dimensionamento della rete scolastica, entrambi di competenza regionale. Ma ciò che è più grave, il Governo – agendo in modo unilaterale - non ha aperto un tavolo di concertazione con le Regioni ed, anzi, ha agito senza attendere che si perfezionasse l'accordo quadro in Conferenza unificata;

tale concertazione è essenziale per salvaguardare la ricchezza propria della formazione professionale di esperienze di eccellenza, mediante: varietà di risposte alle diverse e numerose esigenze degli studenti; un consolidato collegamento con il mondo del lavoro; motivazione sociale di molti enti rivolti a ragazzi in difficoltà e a

rischio emarginazione, povertà, e reclutamento da parte della criminalità organizzata perché già fuoriusciti dalla scuola;

**con riferimento all'obbligo scolastico:**

come ricordato in premessa, la legge finanziaria 2007 lo ha elevato dai 14 ai 16 anni attraverso un biennio che garantiva conoscenze culturali adeguate e a tale scopo erano state stanziare risorse dal Governo Prodi. Tali risorse sono state successivamente soppresse dalla 122/08, con l'indicazione che l'obbligo scolastico possa essere adempiuto anche in corsi di formazione professionale, senza la verifica di un adeguato programma di cultura generale nell'offerta formativa;

gli Istituti professionali statali (che offrono certamente tale adeguata istruzione), non potranno risolvere, pur svolgendo un ruolo sussidiario, le carenze della formazione professionale e soprattutto non la incentiveranno nelle regioni in cui non esiste ancora;

**in conclusione:**

**Considerato quanto espresso in premessa;**

**preso atto** del parere espresso dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali del 29 ottobre 2009;

**preso atto** del parere del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione;

**considerato che** il Consiglio di Stato ha mostrato perplessità sulla istituzione di dipartimenti, quali articolazioni funzionali del collegio dei docenti e per la costituzione di un comitato scientifico, poiché detti organismi entrerebbero in conflitto tanto rispetto alla riserva di legge in materia di organizzazione scolastica quanto con il rispetto dell'autonomia scolastica in base alla quale ogni scuola deve poter valutare l'opportunità di istituire tali organi nello specifico contesto;

**considerato** altresì che il Consiglio di Stato ha espresso forti perplessità in merito all'utilizzo di decreti ministeriali non aventi forza normativa, per quanto riguarda la definizione: delle indicazioni nazionali inerenti gli ordinamenti, l'articolazione delle cattedre e l'autovalutazione dei percorsi previsti dai regolamenti

**considerato**, inoltre, che ad oggi non sono ancora formalmente definiti i regolamenti con i quali viene disposta la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dell'istruzione liceale, tecnica e professionale e quindi appare del tutto evidente l'impossibilità di avviare la programmazione della nuova offerta formativa in tempo utile per l'inizio dell'anno scolastico 2010-2011 non consentendo così alle famiglie una scelta consapevole dell'indirizzo di scuola più consona ai propri figli;

**considerato** ancora che in assenza delle definitive disposizioni normative le Regioni non possono, nell'ambito delle proprie competenze, definire gli indirizzi di programmazione dell'offerta formativa per l'anno scolastico 2010-2011;

**tenuto conto** che Il Governo stesso aveva, in fase di discussione della legge finanziaria 2010, riconosciuto la validità di tale richiesta accettando un ordine del giorno, presentato dal Partito democratico, che chiedeva di procrastinare di un anno l'entrata in vigore dei regolamenti;

**considerato che**, nello specifico, il presente regolamento rivolge il suo riordino ai 1.425 istituti professionali statali, ma non affronta minimamente l'intero settore dell'istruzione professionale, su cui le regioni hanno competenza esclusiva, ma all'interno di norme generali di competenza dello Stato come attesta la Costituzione. Pare, dunque, rilevante che il Ministero svolga questi compiti nazionali generali quali: la formazione dei docenti e le modalità del loro reclutamento, le qualifiche e il loro valore legale uniforme nel Paese (e, in prospettiva, nell'unione Europea); l'esame di stato dopo un eventuale quinto anno per l'accesso all'università; il monitoraggio sui corsi in rapporto al contesto economico e alla dispersione scolastica; il sistema di valutazione per l'istruzione e la formazione professionale; il raccordo con i parametri e le professioni europee;

è attesa come imminente l'approvazione dell'accordo sul Titolo V in Conferenza unificata, essenziale per definire compiutamente i compiti dello Stato e delle Regioni, delle Province e dei Comuni per la scuola italiana;

sulla base di tale accordo, è imprescindibile aprire un tavolo istituzionale di lavoro per realizzare una coraggiosa riforma di questo ramo dell'istruzione, che contenga almeno tre principi:

- visione alta, europea, dell'istruzione professionale, attrattiva per i giovani;
- legame con le vocazioni e le tradizioni economiche dei territori e con lo sviluppo di nuove politiche di occupazione in ciascuna Regione;
- diffusione capillare nel Paese con titoli spendibili in Italia ed in Europa;

**per tutto quanto sopra esposto,**

occorre aprire un percorso a cui può e deve contribuire il Parlamento, traendo indirizzi per il Governo anche dall'indagine conoscitiva promossa da codesta Commissione nella scorsa legislatura, dai dati dell'indagine ISFOL 2008 e dalle conclusioni della Commissione De Rita presso il Ministero del lavoro;

**ritenuto, dunque, che**

il Governo, per la materia dell'Istruzione professionale, debba approfondire, congiuntamente al Parlamento e alle Regioni, un impegno maggiore e più riformatore

che porti a superare superflui dualismi, ad assicurare un'istruzione equa ed adeguata in tutto il Paese, con pari dignità per tutti i percorsi di studio e, di conseguenza, ad inserire nei livelli essenziali per l'istruzione anche l'intera filiera dell'Istruzione professionale;

**esprime:**

**PARERE CONTRARIO sullo Schema di Regolamento in oggetto.**