

SECONDO CICLO: LE RAGIONI PER LA RIFORMA DEGLI ORDINAMENTI  
Commento al decreto legislativo 17 ottobre 2006 n. 226

*Premessa*

Con l'approvazione in via definitiva del decreto legislativo sul secondo ciclo, viene a completarsi il quadro degli atti di normazione primaria previsti dalla legge di delega n. 53/2003.

Come l'ex-Ministro Berlinguer vantava giustamente il merito di essere riuscito a far pubblicare in G.U. la legge che riconosceva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, così oggi il Ministro Moratti può ben vantarsi di aver portato a compimento l'intero disegno di riforma del sistema di istruzione e formazione, ivi compreso il suo segmento più complesso rappresentato per l'appunto dal secondo ciclo, praticamente fermo alla Riforma Gentile del 1923, nonostante i numerosi tentativi operati, senza esito positivo, nelle precedenti legislature.

E chi ricorda la Riforma dei cicli (L. n. 30/2000) approvata nella precedente legislatura, deve, per onestà intellettuale, ricordare anche che la stessa non teneva conto della Riforma costituzionale del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001), approvata sullo spirare della legislatura e comunque dopo la legge n. 30 citata, e che modificando le competenze legislative dello Stato e delle Regioni sul sistema educativo, la rendeva ipso facto incostituzionale, imponendone una immediata profonda revisione.

Questa volta invece il decreto legislativo di riforma del secondo ciclo di istruzione e formazione ha percorso tutto intero il suo iter legislativo, è stato pubblicato in G.U. (n. 257 del 4/11/2005) con tutti i suoi allegati, ed è perfettamente conforme al dettato costituzionale, ivi compresa la modifica recentemente apportata al già riformato art. 117 della Costituzione dal comma 10° dell'art. 39 della legge costituzionale recentemente approvata ma non ancora efficace<sup>1</sup>.

Dopo 82 anni si è finalmente giunti a ridisegnare un secondo ciclo di istruzione e formazione che cerca di dare risposte coerenti alle innovazioni normative intervenute ed alle mutate esigenze sociali del Paese, quali:

- il rinnovato quadro costituzionale di riparto delle competenze legislative;
- la necessità di porre in essere condizioni che agevolino il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona per il 2010;
- l'urgenza di trovare soluzioni capaci di contenere l'alto livello di dispersione scolastica che fa registrare ancora uno scandaloso 30% dei giovani compresi nella fascia d'età tra i 20-24 anni in possesso del solo titolo di licenza media (Rapporto ISFOL 2005), e di migliorare la qualità della didattica che attualmente produce risultati di apprendimento nei nostri studenti quindicenni insufficienti a reggere i confronti internazionali (Indagine OCSE-PISA 2003 sui livelli di conoscenze e abilità in matematica, lettura, scienze e problem solving);
- la trasformazione della *mission* assegnata alla Scuola nella moderna società della conoscenza: progettare ed attuare itinerari educativi e formativi coerenti con i saperi del futuro, orientati dal concetto di competenza ed attuati all'insegna della personalizzazione.

---

<sup>1</sup> Testo di legge costituzionale recante: "Modifiche alla Parte II della Costituzione" approvato dalla Camera dei deputati in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 20 ottobre 2005, e dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 16 novembre 2005. Pubblicato in G.U. n. 269 del 18/11/2005. Entro tre mesi dalla pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali possono chiedere che si proceda al referendum popolare.

## ***Impianto generale della legge di riforma***

Il decreto legislativo n. 226/2005 prende le mosse dal nuovo riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, in materia di istruzione in senso stretto e di istruzione e formazione professionale, operato dal riformato art. 117 della Costituzione che per l'appunto attribuisce

- allo Stato, **la competenza esclusiva** a fissare i **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti il diritto all'istruzione (compreso nei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), esercitato sia nel sistema scolastico che in quello dell'istruzione e della formazione professionale, al fine di riconoscere validità legale e nazionale ai titoli di studio rilasciati da entrambi i sistemi, oltre che ad **emanare norme generali**, vale a dire norme di principio e non di dettaglio, unicamente sul sistema di istruzione.
- alla Regione la **potestà normativa concorrente** (norme di dettaglio, vale a dire di programmazione, organizzazione e gestione dell'offerta formativa, nel rispetto delle prerogative dell'autonomia scolastica) sul sistema di istruzione e **potestà normativa esclusiva** sul sistema di istruzione e formazione professionale (principi generali e norme organizzative).

In ossequio a tale innovativo riparto di competenze, il decreto legislativo contiene “norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione” che pur se **unitariamente** “finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani, attraverso il sapere, il fare, l'agire e la riflessione critica sugli stessi, ed a sviluppare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale” (come cita l'art. 2 lettera g della legge 53/2003) **si articola nel sistema dei licei e in quello dell'istruzione e formazione professionale.**

Entrambi i sistemi nei quali si realizza il diritto dovere all'istruzione e alla formazione, di cui al decreto legislativo n. 76/2005, sono di pari dignità e mirano all'acquisizione da parte degli studenti di livelli di conoscenze, competenze ed abilità stigmatizzate in un unitario profilo educativo, culturale e professionale, riportato nell'allegato A unito al decreto stesso.

**La unitarietà del sistema e la pari dignità dei due canali di istruzione e formazione sono altresì confermate:**

- dalla possibilità di passaggi “assistiti” tra i percorsi liceali e, all'interno di questi, fra gli indirizzi; dai licei ai percorsi di istruzione e formazione professionale e viceversa;
- dalla attuabilità in entrambi i sistemi dell'istituto dell'alternanza scuola-lavoro di cui al decreto legislativo n.77/2005;
- dalla necessità del superamento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione per accedere al secondo ciclo in entrambe le articolazioni;
- dal fatto di essere entrambi i canali oggetto di verifica da parte dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione che diversificherà le indagini valutative accertando per i percorsi liceali il rispetto delle norme che definiscono i nuovi ordinamenti strutturali e didattici e per i percorsi di istruzione e formazione professionale l'osservanza dei livelli essenziali contenuti nel Capo III del decreto legislativo in esame.

Appare ovvio e consequenziale a quanto abbiamo fin qui detto che se per il **sistema dei licei il decreto si sofferma a ridisegnare gli ordinamenti dei singoli percorsi liceali** (Capo II) costituiti da:

- Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati comprensivi dei piani di studio di ciascun percorso e degli obiettivi specifici di apprendimento per i due bienni e per il quinto anno (allegati C),
- Profilo educativo, culturale e professionale in uscita dai corsi di studi (allegato B)
- Organizzazione delle attività educative e didattiche,
- Valutazione annuale, scrutini ed esame di Stato

per i **percorsi di istruzione e formazione professionale si limita ad enunciare i livelli essenziali delle prestazioni** (Capo III) **che le Regioni devono assicurare** nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia (dettandone i relativi ordinamenti) e nell'organizzazione del relativo servizio.

I percorsi dei licei si concludono con un **esame di Stato**, il cui superamento costituisce titolo (diploma liceale) necessario per l'accesso all'Università e agli Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica, fermo restando il valore del titolo di studio a tutti gli altri effetti e competenze previsti dall'ordinamento giuridico. L'ammissione al V anno permette l'accesso agli IFTS (Corsi di istruzione e formazione tecnica superiore).

**I titoli e le qualifiche**, rilasciati a conclusione dei percorsi di istruzione e formazione professionale di durata almeno quadriennale, consentono l'accesso agli IFTS, fermo restando il loro valore a tutti gli altri effetti previsti dall'ordinamento giuridico. Previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le Università e gli Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica, è possibile sostenere l'esame di Stato utile ai fini dell'accesso all'Università e all'alta formazione.

### *Profili innovativi*

Il decreto di riforma del II ciclo si riallaccia direttamente al **diritto-dovere all'istruzione e alla formazione**, disciplinato da altro decreto legislativo (n. 76 del 15/4/2005), che attua l'art. 2 comma 1° lett. c) della legge 53/2003.

Diritto-dovere alla piena formazione che, ampliando e ammodernando il concetto di obbligo scolastico e formativo, attribuisce alla frequenza del sistema di istruzione e formazione un contestuale valore oggettivo e sociale:

- diritto nei confronti delle istituzioni e della società nel suo complesso ad essere accompagnato nella dimensione di cittadinanza attiva;
- dovere del singolo ad essere attivo, a ricercare una formazione che gli consenta poi di "svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte una attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società" (art. 4 Cost.).

Ma per consentire l'effettivo esercizio di questo diritto-dovere da parte di tutti i giovani, pur nelle molteplici differenze di cui ciascuno è portatore per appartenenza culturale e sociale, per patrimonio intellettuale e cognitivo, per tempi e stili di apprendimento, per attitudini ed abilità naturali, occorre disegnare un sistema formativo che presentasse particolari caratteristiche di

- **linearità e semplificazione del sistema** nelle tipologie dei corsi e dei titoli di studio finali (tabelle di confluenza dei percorsi del previgente ordinamento nei percorsi liceali di nuovo ordinamento e di corrispondenza dei titoli di studio in uscita), superando la frammentazione delle sperimentazioni in atto che costringono il Ministero alla formulazione di 900 tracce diverse di seconda prova negli esami di Stato;
- **flessibilità strutturale e personalizzazione** educativa, metodologica e didattica dei percorsi, a garanzia del diritto all'apprendimento di ciascuno (articolazione differenziata dell'orario curricolare);
- capacità di **orientamento personalizzato** attraverso il **portfolio** delle competenze, il riconoscimento dei crediti e la reversibilità delle scelte garantita e assistita lungo tutto il percorso formativo;
- **rinnovamento metodologico e contenutistico** che chiama in causa un corpo insegnante di grande professionalità (capacità di costruire competenze partendo dalle conoscenze).

Il **concetto di competenza** pone in primo piano l'alunno che deve imparare ad agire piuttosto che ad acquisire passivamente liste o elenchi di informazioni, e sposta l'attenzione dalla sequenza dei contenuti (programmi) ai metodi (unità di apprendimento, didattica laboratoriale) ed ai traguardi da raggiungere dopo una certa fase di studi (obiettivi specifici di apprendimento per periodi didattici, profilo educativo in uscita dal ciclo).

### ***Raccordo con il primo ciclo***

La necessità di garantire raccordo e continuità tra il primo e il secondo ciclo di istruzione e formazione ha suggerito di dedicare il Capo IV del decreto legislativo n. 226/2005 ad interventi di rettifica del decreto legislativo n. 59/2004 recante la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e del I ciclo dell'istruzione .

L'orario obbligatorio di 27 ore settimanali nella scuola secondaria di 1° grado si incrementa di un'ora di lingua inglese la cui quota oraria settimanale sale a tre ore settimanali e di 1 ora di tecnologia la cui quota oraria settimanale sale a due ore settimanali, riattestandosi sulle 29 ore settimanali cui si aggiungeranno quattro ore settimanali opzionali (da 6 si è scesi a 4), destinate ad attività ed insegnamenti coerenti con il profilo educativo, da organizzare da parte delle scuole, tenendo conto delle prevalenti richieste della famiglia.

In particolare l'art. 25 del decreto n. 226, al fine di raccordare i livelli di apprendimento da raggiungere nella lingua inglese e nella seconda lingua comunitaria in uscita dal primo ciclo con quelli previsti al termine dei percorsi liceali, tutti misurati secondo il sistema di certificazione europeo (allegati D e D-bis), dispone puntuali rettifiche alla precedente normativa di riforma del I ciclo:

- chiarisce il monte ore destinato alla lingua inglese nella scuola primaria, già oggetto di interpretazioni non univoche, ridefinendo i livelli di apprendimento in uscita dalla scuola primaria (396 ore per l'intero percorso: 1 ora in prima classe, 2 in seconda, 3 in terza, quarta e quinta);
- ridetermina il monte ore della lingua inglese nella scuola secondaria di 1° grado con i relativi livelli di apprendimento in uscita (297 ore complessive che equivalgono a 99 ore ogni anno e in media a 3 ore settimanali);
- conferma la quota oraria destinata alla seconda lingua comunitaria nella secondaria di 1° grado (198 ore complessive che equivalgono a 66 ore ogni anno e in media a 2 ore settimanali);
- rimette alla facoltà delle famiglie di scegliere l'insegnamento potenziato della lingua inglese rinunciando alla seconda lingua comunitaria nel curriculum obbligatorio e facendo confluire sulla lingua inglese anche le due ore destinate alla seconda lingua. Tale scelta, una volta effettuata, obbliga per l'intero corso di studi della secondaria di 1° e 2° grado, ma non esclude la possibilità di avvalersi dell'insegnamento della seconda lingua comunitaria nell'ambito dell'orario opzionale.

Trova una più chiara definizione anche l'insegnamento dello strumento musicale nelle scuole che abbiano attivato corsi ad indirizzo musicale sulla base della legge 3 maggio 1999 n. 124 e che potranno continuare a garantire le tre ore di strumento musicale nel curriculum obbligatorio, al fine di assicurare i livelli di apprendimento necessari per la frequenza dei percorsi di liceo musicale.

### ***Processo di attuazione***

Il quarto comma dell'art. 27 del Capo V dedicato alle norme transitorie e finali dispone che l'attivazione delle prime classi dei percorsi liceali e del primo anno dei percorsi di istruzione e formazione professionale avverrà contestualmente a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2007/2008, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti, escludendo sperimentazioni promosse dal MIUR, "ferma restando l'autonomia scolastica".

Nonostante questa esplicita esclusione, fra l'altro negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Ministro ha emanato il D.M. 31/1/2006 n. 775 con il quale, aderendo alle numerose richieste avanzate dalle scuole, ha promosso un **Progetto Nazionale di Innovazione, ai sensi dell'art. 11 DPR n. 275/1999**, che consente di anticipare, nel rispetto della distribuzione territoriale dell'offerta

formativa, già definita per l'a.s. 2006/20077, delle prerogative afferenti l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche e della libera adesione delle famiglie degli studenti delle prime classi eventualmente interessate da modifiche al P.O.F., alcune innovazioni introdotte dalla Riforma.

Nell'ambito del succitato Progetto, sembrano **possibili tre livelli di innovazione** che dovranno comunque essere accompagnati da una approfondita e puntuale riflessione sui vari ambiti di praticabilità dell'azione riformatrice, da una accurata stima dei fabbisogni delle scuole in termini di strutture, personale e finanziamenti, da una rielaborazione di modelli più efficaci di organizzazione metodologico-didattica.

**Il primo livello** riguarda la possibilità di adottare un'articolazione differenziata dell'orario annuale delle lezioni, distinguendo tra insegnamenti obbligatori per tutti, insegnamenti obbligatori a scelta dello studente e insegnamenti facoltativi, nell'ambito di quel 15% del curriculum che è rimesso all'autonomia del collegio dei docenti.

**Il secondo livello** riguarda le innovazioni didattiche introdotte dalla Riforma, nella progettazione dei *Piani di studio personalizzati* secondo le *Indicazioni nazionali* e gli *Obiettivi specifici di apprendimento*, nella costruzione di *Unità di apprendimento* caratterizzate da obiettivi formativi adatti e significativi per i singoli allievi, nella attenta considerazione delle problematiche legate alla valutazione, anche attraverso l'introduzione del portfolio delle competenze personali.

**Il terzo livello** riguarda la preparazione dei futuri assetti organizzativi con riferimento alla confluenza dei numerosissimi indirizzi sperimentali attualmente funzionanti nei limitati percorsi liceali di nuovo ordinamento ed alla praticabilità dei centri polivalenti denominati **campus o poli formativi**, a partire da quegli Istituti tecnici e artistici destinati a diventare licei vocazionali che ospitano già i percorsi di istruzione e formazione professionale previsti dall'*Accordo quadro* approvato in sede di Conferenza unificata del 19/6/2003.

Occorre comunque precisare che i titoli di studio che si conseguono in uscita dai corsi avviati prima dell'a.s. 2007/2008, pur se trattasi di corsi che hanno accettato di anticipare la Riforma aderendo al Progetto nazionale di innovazione, restano quelli del previgente ordinamento, conservando il valore ad essi riconosciuto dalle leggi.

### ***Riflessioni conclusive***

Il traguardo dell'approvazione di una riforma difficile quanto attesa, raggiunto con grande fatica, rischia di essere vanificato dalle polemiche sollevate durante il lungo iter legislativo.

Una delle più rilevanti ha riguardato gli istituti tecnici e gli istituti d'arte che alcuni avrebbero voluto dentro il sistema di istruzione e formazione professionale per dare sostanza a questo canale formativo oltre che per il carattere professionalizzante dei percorsi di studio e dei titoli finali, e che invece sono confluiti nei percorsi liceali, dando vita a quella articolazione in indirizzi e sottosettori che, indubbiamente, inficia la compattezza del nuovo sistema liceale.

I giudizi totalmente negativi espressi al riguardo partono da una valutazione del nuovo impianto del sistema formativo secondo le vecchie regole, ferme ad un sistema a canne d'organo con una utenza già selezionata nel momento della scelta del tipo di scuola da frequentare e che fungeva da ulteriore gradino di esclusione sociale.

La Riforma, invece, tenta un ripensamento globale del sistema con l'obiettivo forse troppo ambizioso di voler operare una vera rivoluzione del modo di essere e di far scuola.

Infatti la logica che anima la Riforma vuole che i due sottosistemi rispondano a diversità non di peso o di valore ma di priorità metodologiche e contenutistiche che diversificano i percorsi, con l'intento di condurre lo studente, assecondando le sue inclinazioni naturali, ad un *Profilo educativo, culturale e professionale* unitario a conclusione del secondo ciclo del sistema educativo.

A chi sostiene *tout court* l'assegnazione degli Istituti tecnici alla seconda gamba del sistema sarebbe da chiedere se gli sembra giusto negare ogni possibilità di scelta ad un ragazzo che abbia la vocazione ad approfondire discipline di carattere tecnico e tecnologico e a farlo non in vista di un rapido accesso al mondo del lavoro, ma con interessi prevalentemente di tipo culturale, secondo un

percorso lungo e disteso che consenta approfondimenti di cultura generale e di epistemologia delle discipline, da completare poi all'Università nei corsi correlati.

Il cambiamento voluto da questa Riforma non attiene solo agli aspetti strutturali del sistema, ma si estende anche agli aspetti culturali del fare scuola, in quanto vorrebbe porre in essere le condizioni per un approccio diverso del docente alla sua professione di educatore che parta dalla ricerca di strumenti metodologico-didattici più efficaci per comprendere i bisogni formativi dei suoi studenti e le aspettative delle famiglie.

La complessità di questa riforma risiede proprio in questo, nella richiesta di una riconversione culturale della professione docente e sappiamo bene che i cambiamenti non si improvvisano, non avvengono ope legis, ma abbisognano di tempi lunghi, di gradualità, di processi di confronto, studio e condivisione. Cambiamento di stili e di metodi che oggi desta sospetto e disagio anche in quella parte di docenti motivati ed aggiornati che sanno di dover rinunciare a tutta una serie di prassi consolidate, di garanzie organizzative e metodologiche su cui hanno costruito la loro professionalità e quindi la loro sicurezza.

Le problematiche fin qui emerse comunque non dovrebbero giustificare un atteggiamento rinunciatario che sconfessi ipocritamente la consapevolezza ormai matura di una urgente riqualificazione del nostro sistema formativo ed eluda le risposte urgenti dovute dal nostro Paese all'Europa.

Sarebbe davvero deprecabile se perdessimo mesi preziosi nell'attesa dei nuovi assetti parlamentari e governativi, astenendoci da ogni lavoro di approfondimento, di elaborazione, di confronto, di ricerca-azione sulle innovazioni contenute nella Riforma.

Il tempo non è infinito.... e il mantenimento di un impianto sostanzialmente gentiliano con la difesa dell'attuale organizzazione del lavoro scolastico condanna il Paese alla marginalità ed al declino ulteriore.