



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 7

**BOZZE NON CORRETTE**

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

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

100<sup>a</sup> seduta: mercoledì 4 luglio 2007

Presidenza della presidente Vittoria FRANCO

**I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.**

**I N D I C E****Audizione del direttore generale per gli ordinamenti scolastici del Ministero della pubblica istruzione**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 16 e <i>passim</i>	<i>DUTTO</i> . . . . .	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>
ASCIUTTI ( <i>FI</i> ) . . . . .	11		
MARCONI ( <i>UDC</i> ) . . . . .	9, 10		
MAURO ( <i>FI</i> ) . . . . .	15, 16		
NEGRI ( <i>Aut</i> ) . . . . .	13		
RANIERI ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	10, 14, 16		
SOLIANI ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	13		

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.*

*Interviene il direttore generale per gli ordinamenti scolastici del Ministero della pubblica istruzione, dottor Dutto.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del direttore generale per gli ordinamenti scolastici del Ministero della pubblica istruzione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana, in rapporto ai sistemi di istruzione e formazione degli altri Paesi europei, con particolare riferimento alla valutazione di risultati, al processo di autonomia e al contrasto della dispersione scolastica, sospesa nella seduta del 27 giugno scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del direttore generale per gli ordinamenti scolastici del Ministero della pubblica istruzione, dottor Dutto, che ringrazio per aver accolto il nostro invito e per il contributo che potrà dare all'indagine conoscitiva sullo stato della scuola italiana, che la nostra Commissione ha avviato da alcune settimane.

*DUTTO.* Ringrazio la Commissione per l'invito che mi è stato rivolto. Essere qui oggi rappresenta per me un'occasione davvero senza paragoni, che cercherò di onorare nel migliore dei modi, anche rispettando il tempo a mia disposizione.

Nella mia presentazione mi servirò di alcune *slide* che lascerò poi agli uffici, unitamente ad un documento scritto. Illustrerò brevemente i dati che ritengo più opportuno portare a conoscenza della Commissione, per poi passare ad approfondire alcuni aspetti, ove ve ne sia il tempo.

In via generale, vorrei indicare, innanzitutto, i criteri che stiamo seguendo nell'affrontare i problemi relativi alla scuola. Con uno slogan si potrebbe dire che il nostro impegno è oggi quello di superare l'inerzia di fronte ai problemi del nostro sistema scolastico, tra cui, in particolare, si collocano le due questioni essenziali della dispersione scolastica e della disomogeneità territoriale che caratterizza il nostro Paese. Per quanto riguarda la dispersione, farò riferimento ad una situazione molto concreta, anche al fine di consentire alla Commissione di individuare gli aspetti – secondo noi cruciali – del problema. Sono qui oggi in veste di direttore

generale per gli ordinamenti scolastici del Ministero della pubblica istruzione, ma fino a poco tempo fa ero direttore dell'ufficio scolastico per la Lombardia; mi scuserete, quindi, per la mia visione ancora molto «lombarda» dei problemi. Citerò, infatti, alcuni esempi legati al territorio in cui ho lavorato; mi è sembrato questo il modo più onesto di procedere, proprio per evitare di intervenire su situazioni che non conosco ancora a fondo.

Tengo a precisare che i dati che sto per fornirvi sono consultabili da chiunque sul sito dell'ufficio scolastico per la Lombardia, su cui sono riportati quelli relativi a tutte le scuole della Regione. Mi sono soffermato, in particolare, sui dati riferiti ad un'ottima scuola, l'Istituto tecnico commerciale Lunardi di Brescia, per evidenziare i problemi esistenti sotto il profilo della dispersione scolastica. In estrema sintesi, facendo riferimento agli studenti del primo anno di scuola superiore, si registra già tra essi un 2,15 per cento di abbandoni in corso d'anno. A livello provinciale, il dato sale addirittura al 4,26 per cento, percentuale che sarebbe sicuramente ancor più elevata se fosse riferita ad un istituto professionale. Accanto a questo dato, c'è poi quello relativo agli studenti promossi con debito formativo presso lo stesso Istituto, pari a circa il 42,81 per cento, mentre gli studenti non ammessi al secondo anno sono il 21,70 per cento. Quella dei debiti formativi rappresenta certamente una soluzione positiva, in quanto garantisce la progressione dello studente lungo il suo percorso formativo, pur traducendosi nel contempo, talvolta, in una selezione mancata e in un modo per non riconoscere apertamente una imprecisa competenza.

Risulta dunque evidente già da questi dati che esiste il problema di far restare i ragazzi nella scuola nel corso del primo anno: lo ripeto, un 42 per cento circa di studenti conclude l'anno con un debito formativo (quelle che una volta erano le insufficienze), quindi con un percorso in qualche modo non completo, cui va aggiunto un 21 per cento circa che non viene ammesso al secondo anno. Ricordo che si tratta comunque di valori medi di un buon istituto tecnico: prendendo in considerazione altre realtà i dati potrebbero essere anche più drammatici. Vi sono poi gli studenti ripetenti, cioè quei ragazzi che non concludono con profitto l'anno scolastico e che rendono sicuramente più complessa la gestione di una classe: già al primo anno si ha una percentuale dell'11,54 per cento. Si registra, inoltre, un numero non trascurabile di studenti che hanno accumulato un ritardo nel tempo e che si trovano perciò in una classe diversa da quella teoricamente corrispondente alla loro età. Si tratta di un ritardo che è particolarmente elevato tra gli studenti stranieri (il 65,22 per cento) in ragione di diversi fattori, tra cui le difficoltà d'ingresso e la non perfetta competenza.

I dati che ho indicato rivelano quanto drammatica sia la situazione all'inizio della scuola secondaria superiore, che probabilmente rappresenta la fase più critica di tutto il percorso scolastico; non è sicuramente l'unica, ma è quella su cui occorre lavorare più intensamente. Proprio per quanto concerne il passaggio fra scuola secondaria di primo e di secondo grado, oltre ad intervenire con l'innalzamento dell'obbligo scolastico, si sta con-

ducendo un interessante lavoro in termini di orientamento. Allo stesso modo, si sta procedendo alla revisione delle Indicazioni nazionali per il primo ciclo, allo scopo di rafforzare la preparazione di base degli studenti. Questo è il profilo su cui si dovrebbe principalmente lavorare per contrastare la dispersione scolastica, perché se si riescono a contenere le patologie e gli incidenti di percorso forse è possibile garantire allo studente di procedere serenamente nella sua crescita formativa: se non riusciremo in questo, rimarrà una falla aperta e anche gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona saranno poi molto difficili da raggiungere.

Il secondo profilo di criticità, su cui vorrei richiamare l'attenzione della Commissione, riguarda la disomogeneità territoriale. Faccio riferimento, in proposito, ai dati emersi dall'indagine OCSE-PISA del 2003, su cui molto si è discusso ed alla quale molti Governi rinviano. Pochi sanno che se per l'Italia i risultati non sono nel complesso sicuramente confortanti, passando a considerare singolarmente alcune Regioni italiane, i dati sono invece estremamente positivi. Così, ad esempio, se per le scienze l'Italia si colloca molto in basso nella classifica, la Lombardia è invece al terzo posto: si tratta di un incredibile indicatore del dramma del nostro Paese, caratterizzato da un profondo divario territoriale, prevalentemente tra Nord e Sud. Si potrebbe forse dire che mentre i tedeschi hanno avuto uno *shock* culturale nel momento in cui si sono accorti che i loro studenti non erano poi così bravi, il nostro *shock* è stato accorgerci di quanto bravi fossero gli studenti di alcune Regioni, in cui si riesce a fornire una preparazione di notevole livello. Ciò vale non solo per le scienze, ma altresì per la matematica: anche in questo campo la Lombardia si colloca in una buona posizione della classifica, sia pure più in basso rispetto a quanto registrato per le scienze. Discorso analogo può farsi anche per altre Regioni, come il Veneto o il Piemonte: in tale indagine non figura l'Emilia Romagna, in cui sicuramente, però, si sarebbero avuti risultati ugualmente positivi. Insisto su questo profilo perché probabilmente la disomogeneità tra Nord e Sud del Paese è una variabile che rischia spesso di non essere presa in considerazione; non sempre, infatti, emergono chiaramente, nell'agenda e nei piani di lavoro della nostra amministrazione, la preoccupazione per questo ritardo storico e la volontà di superare la situazione che vede il Paese diviso.

Dopo aver indicato i due problemi maggiori che affliggono attualmente la scuola italiana, vorrei sottolineare che abbiamo, comunque, buoni motivi per essere ambiziosi e ottimisti rispetto al nostro sistema scolastico. Sono partito volutamente da una visione non consueta del sistema scolastico, considerate le immagini negative che ormai ricorrono sui giornali, nei *mass media* e nei romanzi che vanno oggi per la maggiore: la rappresentazione della scuola come un autobus guidato da un autista moribondo, recentemente utilizzata da Andrea De Carlo in un suo romanzo, non suscita reazione perché ci trova quasi tutti d'accordo. Credo, però, che questa visione possa essere contrastata e vorrei fornirvi qualche esempio al riguardo. Pensiamo alla straordinaria partecipazione delle scuole italiane al programma Comenius, che ha visto per il nostro Paese, nel 2005, un

numero di progetti approvati addirittura superiore rispetto a quello di Germania, Regno Unito e Francia. Forse questo dato può stupire perché spesso non si pone attenzione a questi aspetti, ma si registra davvero una notevole capacità pragmatica e di impulso delle nostre scuole, soprattutto se si tiene conto della competizione che ormai esiste nella partecipazione a questi programmi e della complessità nella gestione amministrativa degli stessi. Qualche miglioramento è sicuramente auspicabile: se si guarda, infatti, alle percentuali di successo, risulta che le scuole italiane lavorano molto e portano a casa poco: ad esempio, mentre i colleghi del Regno Unito registrano l'85 per cento di progetti approvati, l'Italia è ferma al 65 per cento. Dobbiamo quindi migliorare sicuramente in termini di capacità. Dunque considerata la mobilitazione delle scuole e la loro risposta alle nuove opportunità europee, questo è un dato che sicuramente ci fa guardare con fiducia al mondo della scuola.

Tale dato è ancora più sorprendente se verifichiamo il rapporto Regione per Regione. In questo caso l'immagine precedente, in cui si notava una contrapposizione tra Nord e Sud, da questo punto di vista non esiste più. Scorrendo i dati si incontrano situazioni ottimali: per esempio, nelle Marche ogni tre scuole c'è un progetto europeo e così accade in Toscana e in Umbria, probabilmente territori che hanno accolto la sfida europea in tempo e hanno sviluppato professionalità e capacità d'intervento. Abbiamo anche una notevole presenza di progetti nelle Regioni del Sud, forse perché, al di là del programma Comenius, ce ne sono altri che hanno in qualche modo preparato e attrezzato le scuole per rispondere alla sfida europea. Quindi, da questo punto di vista, scuole pragmatiche e capaci si possono trovare su tutto il territorio italiano. Questa è, per così dire, una boccata d'aria fresca: le nostre scuole sanno aggredire anche territori competitivi come quelli dei progetti europei.

Il secondo esempio, sempre riferito alla Lombardia, riguarda le lingue straniere che sono un tallone d'Achille della nostra scuola, dato che non riusciamo ad essere all'altezza di altri Paesi. Siamo capaci però di azioni strategiche. Guardate cosa è stato fatto in Lombardia tra il 1998 e il 1999: nel 1998 il numero degli studenti che acquisivano una certificazione linguistica, gli esami Cambridge di lingua inglese, era abbondantemente al di sotto della posizione della Catalogna. Dopo quattro anni si è superata la Catalogna, mentre Rhône-Alpes e Baden-Württemberg, Regioni con le quali talvolta si fa un confronto, sono rimaste ferme. Questo indica che azioni strategiche nel nostro sistema, per quanto criticato, per quanto debole, si possono fare rispetto ad obiettivi specifici. Portare un numero crescente di studenti alla certificazione linguistica vuol dire coinvolgere le famiglie e i docenti, fornire risorse aggiuntive, motivare il dirigente scolastico, creare delle aspettative nuove nel mondo della scuola, e questo è un altro esempio di azione strategica.

Un po' più complessa è la situazione se guardiamo alla presenza di tecnologie nella scuola. Vi mostro i risultati di un rapporto dell'Unione europea per il quale ho utilizzato gli stessi termini in lingua inglese, perché sono i termini originali. Sotto questo profilo, talvolta, diciamo che la

nostra scuola è in ritardo, che non ci sono sufficienti tecnologie. Ora, questo non è del tutto vero, nel senso che se noi guardiamo solamente alla scuola senza dubbio la presenza di computer e di connessioni ad *internet* non è ancora ai livelli europei, ma è comunque abbastanza vicina. Se guardiamo invece al numero delle scuole dotate di computer potremmo essere abbastanza soddisfatti. Esiste però un problema: noi usiamo i computer nei laboratori, non in classe. In Europa il 61 per cento delle scuole usano il computer nelle classi, laddove noi siamo fermi al 32 per cento, la metà; nel Regno Unito il 60 per cento degli studenti sono pronti ad usare il computer in classe, laddove noi siamo fermi al 34 per cento. Abbiamo cioè spostato la tecnologia verso laboratori con insegnanti specializzati, con tempi determinati, e abbiamo introdotto in misura minore l'uso dei computer nelle aule a livello di prassi quotidiana. Il contesto poi è molto diverso: noi abbiamo il 33 per cento degli adulti che usano *internet*, mentre la Svezia supera l'80 per cento. Questo per dare un'idea del contesto in cui si trovano le nostre scuole. La posizione della scuola, comunque, non è così drammatica come potrebbe sembrare, anche rispetto ad altri indicatori: ad esempio, il numero di computer per l'insegnamento, l'accesso a *internet*, la banda larga e la presenza di un sito. Quanto a quest'ultima si è lavorato molto nelle nostre scuole e il 72 per cento di esse ha un sito, potremo poi discutere su come è organizzato e a cosa serve però sicuramente si tratta di un indicatore di un certo interesse. Da questo punto di vista abbiamo intrapreso azioni comparate rispetto a quelle di altri Paesi e abbiamo fatto delle scelte forse un po' diverse sulle quali dovremmo riflettere per capire se effettivamente siamo riusciti ad introdurre la tecnologia per l'insegnamento quotidiano e non solo come ambiente specifico per alcune applicazioni particolari.

Un altro esempio (e ritorno all'indagine OCSE-PISA) riguarda il fatto che talvolta si sentono citare dati negativi sull'Italia con riferimento al Sud che sarebbe, per così dire, la palla al piede del Paese. In realtà raramente si dice che, invece, alcune Regioni del Nord hanno ottenuto risultati decisamente interessanti, come la Toscana, il Veneto, il Piemonte, la Lombardia, i cui dati collocano i loro studenti, quindicenni in questo caso, ben al di sopra delle medie OCSE e talvolta anche non lontani dai vertici delle classifiche. Questo è un tipo di informazione che non circola, che non viene utilizzata, forse perché non si vuole accentuare un problema che non si sa come affrontare, però è un dato di fatto, anche se si potrà discutere sulla validità dei test dell'indagine OCSE-PISA.

Se poi vogliamo esplorare anche il confronto tra Regioni italiane e altri piccoli Paesi o Regioni europee ci troviamo di fronte a Regioni italiane, in questo caso la Lombardia, ma ripeto che lo stesso discorso è valido per il Piemonte, per il Veneto e sicuramente anche per il Friuli e l'Emilia Romagna, che possono competere con la Catalogna, i Paesi baschi, la Scozia, il Galles e così via. In altre parole nel nostro Paese c'è la capacità di affrontare i problemi come altrove soltanto che, a livello nazionale, non riusciamo a raggiungere un'omogeneità più soddisfacente. Vorrei sottolineare che questi confronti sono possibili perché alcune Regioni,

nell'ambito dei programmi internazionali di valutazione degli apprendimenti sono intervenute direttamente, o con finanziamenti ministeriali o dei governi regionali, per partecipare alle indagini, quindi abbiamo anche la fortuna di avere sia dati a livello nazionale che dati su campioni rappresentativi di alcuni territori. L'edizione successiva dell'indagine OCSE-PISA del 2006 ha visto 11 Regioni italiane partecipare, quindi quando avremo quei risultati potremo forse fare altre analisi.

Dunque aspetti positivi e capacità strategiche del nostro sistema scolastico sono assolutamente presenti. Un'altra questione è oggi al centro delle preoccupazioni di chi governa ma anche di chi gestisce il sistema scolastico: la promozione della cultura scientifica nelle giovani generazioni. Se guardiamo l'andamento delle immatricolazioni nelle facoltà scientifiche degli atenei italiani vediamo un leggero aumento in termini percentuali che però non corrisponde ai valori assoluti, dal momento che la popolazione universitaria complessiva varia in modo non omogeneo nel suo insieme. Comunque una leggera tendenza di ripresa sembrerebbe evidente. Se guardiamo alla situazione di una Regione come la Lombardia si nota tale linea di evoluzione, con una progressiva ripresa di iscrizioni nelle cosiddette «scienze dure», anche se è drammatico riscontrare che i valori assoluti sono sempre molto bassi, perché avere 200 studenti di matematica per un'intera Regione vuol dire essere passati da 1.200-2.000 studenti a 200; quindi la nostra preoccupazione è che domani forse non potremo avere docenti laureati in matematica che insegnano nelle scuole.

Anche in questo campo, comunque, le azioni intraprese sia dalle scuole che dalle università cominciano a manifestarsi con una controtendenza, anche se purtroppo sono numeri decisamente bassi. Porto altri esempi, importanti secondo me dal punto di vista delle capacità del nostro sistema. Provoca un piccolo *shock* confrontare i risultati degli istituti tecnici del Nord con i valori dei quindicenni dei licei. Se noi guardiamo, per esempio, gli studenti quindicenni degli istituti tecnici della Lombardia e del Veneto e li confrontiamo con la media degli studenti italiani e dei licei vediamo che, in scienze, i risultati sono migliori negli istituti tecnici. Riflessioni di questo genere ci aiutano anche a capire meglio la ricchezza della tradizione del nostro sistema scolastico fatta di licei ma anche di splendidi istituti tecnici, al di là delle competenze o della discussione che c'è stata. Questo ci conferma che esiste una vera e propria competenza specifica, una tradizione anche culturale degli istituti tecnici che addirittura, in una indagine internazionale, fa sì che gli studenti siano più bravi rispetto alla media ed ai liceali italiani. Simili riflessioni in qualche modo ci tranquillizzano e ci fanno capire che abbiamo un sistema valido capace di portare gli studenti a livelli elevati, pur con dei percorsi tra di loro differenziati. Non possiamo perciò nascondere che il nostro sistema scolastico gode ancora di condizioni positive, come il poco elevato numero di studenti per classe, situazione assai favorevole dal punto di vista pedagogico-didattico-organizzativo. Abbiamo dei valori che ci collocano in posizioni più positive rispetto alla media OCSE e all'Unione europea. Se guardiamo, per esempio, alla scuola primaria, in media abbiamo classi

di 18,5 alunni rispetto ai 21,4 dell'OCSE. Può apparire poco e di certo ci sono alcune variazioni – questi sono valori medi – però continuiamo ad avere una situazione positiva. Ci sono Governi di altri Paesi che si propongono di ridurre il numero di studenti per classe. In Italia la situazione continua ad essere comparativamente interessante, soprattutto se riusciremo a mantenerla tale. È chiaro infatti che un minore numero di studenti in una classe consente una maggiore interazione, nonché un dialogo più ricco con il docente. Analogamente, abbiamo condizioni positive per quanto riguarda il numero di studenti per ciascun insegnante. Nella scuola primaria abbiamo 11 studenti per docente, rispetto ai 16,9 dell'OCSE. Qualcuno dice che questo è un eccesso di risorse, ma dal punto di vista di chi gestisce il sistema scolastico e l'insieme dei rapporti all'interno della scuola, questa intensità nelle relazioni tra alunni e docenti è sicuramente un dato favorevole. Non a caso, il nostro sistema d'istruzione, soprattutto nel primo ciclo (scuola elementare e scuola media) ha ricevuto riconoscimenti anche a livello internazionale, dando prova di essere un buon sistema scolastico.

MARCONI (*UDC*). Ma nelle classi ci sono uno o due insegnanti?

DUTTO. Stabilirei un rapporto tra il numero di studenti e il numero di docenti, perché l'organizzazione può essere molto diversa.

MARCONI (*UDC*). Ma cambia molto se l'insegnante è uno o se sono due!

DUTTO. L'investimento che facciamo sui docenti è elevato, almeno in termini numerici; poi, considerati gli stipendi, probabilmente le somme sono comparativamente le stesse. In sostanza, a livello comparativo si può dire che in Italia abbiamo le condizioni più favorevoli e di questo dobbiamo essere consapevoli. Vuol dire che i nostri insegnanti, da questo punto di vista, possono lavorare in un contesto migliore rispetto ai loro colleghi che hanno classi di 30 alunni o comunque in cui si registra un rapporto più elevato. Questa situazione è presente soprattutto nel primo ciclo. Nel secondo ciclo i valori sono abbastanza allineati e infatti abbiamo qualche problema in più. Mi sembra onesto riconoscerlo, proprio per essere consapevoli delle ricchezze che abbiamo nel nostro Paese.

Un altro aspetto che desidero sottoporre all'attenzione della Commissione è che ci sono sistemi regionali differenziati fra di loro. Alcuni sembrano molto efficaci. Se mettete a confronto i dati del rapporto tra alunni e docenti e quelli relativi alla percentuale di classi a tempo pieno (parliamo della scuola primaria) potrete notare che ci sono Regioni come il Piemonte e la Lombardia che, con un rapporto tra alunni e docenti rispettivamente di 10,2 e 10,8, assicurano il 43 per cento circa di classi a tempo pieno. Si può essere d'accordo o meno su questo tipo di organizzazione, ma comunque essa comporta un investimento maggiore in termini di servizio e di monte ore. Altre Regioni, con lo stesso tipo di investimento sui

docenti, non offrono invece un servizio così ampio. C'è da chiedersi come vengano utilizzati quegli insegnanti. Ci sono inoltre Regioni come l'Emilia Romagna, che pur avendo un rapporto di 11,2, che è elevato, superiore alla media nazionale, offrono però il 40 per cento di classi a tempo pieno.

Dal confronto di questi dati, emergono diverse chiavi di lettura in ordine alle modalità di gestione delle risorse professionali. In alcune realtà, non dico che queste vengono gestite intensamente, ma certo viene reso un servizio notevole, perché offrire il 40-43 per cento di classi a tempo pieno significa garantire a quasi la metà della popolazione scolastica un servizio decisamente lungo, un percorso più disteso, un tempo scolastico più ampio. Si può discutere sulla validità, sull'importanza di questo modello o di un altro, però di fatto abbiamo sistemi di gestione delle risorse molto diversi. Altrove, per esempio in Puglia, con un rapporto di poco superiore (pari al 12,4), si offre solo il 3,81 per cento di classi a tempo pieno. Vuol dire che c'è una concentrazione di insegnanti nelle 27-30 ore settimanali.

Credo che da questa fotografia emerga che vi sono sistemi meglio governati o che utilizzano più efficacemente le risorse professionali a disposizione. È solo un'indicazione.

RANIERI (*Ulivo*). Quello della Calabria mi sembra un dato impressionante, con un rapporto di 9,7 tra alunni e docenti e il 19,1 per cento di classi a tempo pieno.

PRESIDENTE. Anche quello della Campania va tenuto presente.

DUTTO. Dobbiamo tener conto dell'orario che fa lo studente e del numero di ore stabilito per i docenti: se si offrono 30 ore allo studente e poi si prevedono 40 ore per i docenti, vuol dire che per alcune ore c'è una sovrapposizione. Ipotizziamo che ad un ragazzo che fa il tempo pieno si offrano 40 ore settimanali. Se i docenti sono due avremo in totale 44 ore di docenza. Vuol dire che per quattro ore si verifica una compresenza, un'attività in comune, oppure un docente si occupa di qualche studente che ha problemi e così via. Se si effettuano 30 ore di servizio e ci sono non due docenti ma quasi vuol dire che questi momenti di sovrapposizione si intensificano. Tale intensificazione ha un versante positivo là dove c'è una diversificazione del servizio, ma anche negativo se i due insegnanti stanno nella stessa classe e in sostanza l'uno assiste l'altro.

MARCONI (*UDC*). È una situazione che personalmente non ho mai conosciuto, quella della sovrapposizione degli insegnanti nella stessa classe.

DUTTO. Fornisco dati che poi possono essere oggetto di riflessione da parte vostra. Un altro esempio di sistema interessante, da cui risultano le capacità che abbiamo, è quello della scuola dell'infanzia. In Italia, abbiamo un sistema molto variegato, nel senso che passiamo da Regioni dove l'82 per cento delle sezioni è statale a Regioni in cui tale percentuale

è solo del 31 per cento. Il sistema sembra funzionare, nel senso che lo Stato, i Comuni e le scuole paritarie private garantiscono un servizio che tendenzialmente sta arrivando alla generalizzazione. Questo, secondo me, vuol dire che si è trovato il modo di mettere insieme più attori nell'offrire un certo servizio, al di là delle polemiche, dei confronti, delle discussioni. Da questi dati, risulta che molte Regioni del Nord e del Centro hanno una presenza di scuole non statali abbastanza consistente, mentre in altre Regioni è lo Stato che prevale in questo tipo di offerta. Questo è un altro indicatore della capacità del nostro sistema formativo e scolastico di gestire il servizio scolastico mediante concertazione. Naturalmente, per realizzarlo occorrono misure diverse, perché lo Stato opera con i propri finanziamenti laddove per il sostegno ai gestori di servizio non statale occorrono altre misure. L'aver realizzato una scuola dell'infanzia che ottiene risultati positivi, che è ritenuta una buona scuola, attraverso un sistema di compartecipazione di questo genere è un elemento positivo.

ASCIUTTI (*FI*). La percentuale riportata nella tabella che ci ha mostrato indica il rapporto con il totale delle scuole funzionanti?

DUTTO. Esattamente.

ASCIUTTI (*FI*). Quindi, se è indicato il dato del 50 per cento, potrebbe anche significare che ci sono due scuole statali su quattro.

DUTTO. Sì, esattamente.

ASCIUTTI (*FI*). E non è indicato il dato assoluto?

DUTTO. No, perché varia da Regione a Regione, però sono tutte al di sopra del 90 per cento, come tipo di servizio. Se consideriamo le Marche, l'82 per cento delle scuole sono dello Stato, poi c'è un altro dieci per cento di scuole private.

ASCIUTTI (*FI*). Non conosciamo però la percentuale di copertura del territorio: l'82 per cento potrebbe anche significare che ci sono tre scuole, due statali e una privata.

DUTTO. Teoricamente potrebbe essere così. Ciò che mi interessava mettere in evidenza, però, è che ci può essere un sistema che agisce con più attori, che collaborano attuando misure e interventi che oggi ci garantiscono un buon sistema di scuola dell'infanzia.

ASCIUTTI (*FI*). Sarebbe importante avere anche il riscontro con il dato complessivo, a cui rapportare i dati percentuali.

DUTTO. Posso fornire tali dati. Un altro aspetto a mio avviso molto importante e che riguarda il futuro è quello della previsione dell'anda-

mento del fabbisogno di insegnanti nel sistema scolastico. In questo periodo siamo molto preoccupati per la questione della immissione in ruolo dei precari. Questo è sicuramente un problema da affrontare, ma dobbiamo cominciare a guardare cosa succederà nei prossimi dieci anni. Nella tabella che riporta le proiezioni elaborate da uno studio svolto dalla Fondazione IARD per la Lombardia emerge ancora una crescita nella scuola primaria, cui seguirà una flessione dopo il 2010. Nella scuola di primo grado, invece, abbiamo una situazione piuttosto stabile, con una tendenziale crescita in termini di fabbisogno di insegnanti. Si riscontra un leggero aumento della domanda di insegnanti anche per la scuola secondaria superiore. Secondo le stime effettuate, più del 40 per cento degli insegnanti lascerà la scuola nei prossimi dieci anni. E dieci anni passano rapidamente, anche perché per preparare un insegnante ci vogliono tre o quattro anni. Bisogna fare una programmazione prima, altrimenti poi non ce ne sarà il tempo.

Occorre considerare anche la combinazione delle varie discipline. Se analizziamo più attentamente i dati per le varie aree, ad esempio quelli della Lombardia (che peraltro è un territorio in cui c'è molto *turnover* e sono presenti molti insegnanti provenienti da altre Regioni), si può constatare che nella secondaria di primo grado, tra il 2015-2016, si verificherà una perdita di insegnanti pari al 64 per cento in ambito tecnico-pratico, al 56 per cento in ambito scientifico e al 59 per cento in ambito letterario. Sono numeri pesanti, se si ricorda che complessivamente si tratta di 700.000 insegnanti. Le sofferenze maggiori saranno sicuramente nella scuola secondaria di primo grado, dove l'età media è superiore sia rispetto alla primaria che alla secondaria di secondo grado.

Questa è una grande occasione, nel senso che se si riesce a fare un lavoro di programmazione e di preparazione degli insegnanti è possibile formare coloro ai quali saranno affidati i nostri studenti per i prossimi trenta-quarant'anni. Credo che, su un piano di politica educativa, si tratti di una fase cruciale perché se non si provvede oggi non so come si potrà procedere in futuro ad una ricerca di qualità nel mondo della scuola.

In particolare, se si considera il fabbisogno di docenti in materie scientifiche risulta che dopo il 2008-2009 nella scuola secondaria di primo grado si registrerà un flusso di insegnanti in uscita in massa dalla scuola. Vi è quindi l'esigenza di reperire insegnanti in questo ambito, in cui la preparazione non è certo semplice. È necessario, innanzitutto, reclutare giovani che scelgano l'insegnamento, raccogliendo bravi studenti e preparandoli adeguatamente, nonché prevedere meccanismi che non dilatino troppo l'ingresso dei docenti nella scuola, in modo che la stessa motivazione all'insegnamento permanga nel tempo. Non credo ci sia nulla da inventare: è un terreno su cui si misurerà la capacità complessiva del nostro sistema scolastico di far fronte all'approvvigionamento della materia prima, cioè dei propri docenti.

Un andamento analogo, per quanto riguarda il fabbisogno di docenti, si ha anche nella scuola secondaria di secondo grado. Nel nostro studio abbiamo prospettato per ogni caso due distinte ipotesi, basandoci su stime

diverse che tengono conto dell'ingresso di studenti stranieri nella nostra scuola, da cui può derivare la necessità di aumentare o ridurre il numero degli insegnanti.

Con la mia relazione ho voluto fornire alla Commissione alcuni spunti, soffermandomi, in particolare, su quelli che a mio modo di vedere sono due nodi cruciali: la dispersione scolastica, soprattutto nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado, e la disomogeneità territoriale. Sicuramente esistono situazioni a partire dalle quali si può sperare che la scuola nel suo insieme (istituti, reti di scuole, amministrazione scolastica), se ne ha la volontà, può realizzare obiettivi importanti, ma su questo non mi soffermo. Ci sono di certo molti aspetti che meritano di essere approfonditi e rispetto ai quali sono pronto a darvi ulteriori informazioni, se ci sarà modo e ove lo riteniate opportuno.

NEGRI (*Aut*). Sono sicuramente confortanti i dati di eccellenza indicati dal dottor Dutto per alcune Regioni italiane. Vorrei rivolgere al nostro ospite una semplice domanda. Ognuno ha i suoi *shock* negativi o positivi: il mio unico *shock* negativo, dopo aver ascoltato la relazione del dottor Dutto, riguarda il divario tra il Nord e il Sud del Paese che, a mio avviso, è fuori regola, è fuori norma, oltre che fuori intelligibilità di sistema.

Al di là dei dati, ritengo sia necessario capire cosa possiamo fare, noi come legislatori e voi come organizzatori. Infatti, se le differenze territoriali sono quelle indicate, ci troviamo di fronte ad un dualismo che supera il livello di patologia in un Paese occidentale avanzato, un dualismo inaccettabile dato il dovere primario dello Stato, delle Regioni e dei soggetti autonomi di assicurare il diritto all'istruzione.

Bisognerebbe inoltre approfondire – e ringrazio il senatore Ranieri per avermi spiegato il funzionamento di tale meccanismo – la connessione tra numero di docenti per classe e frequenza del tempo pieno. Infatti, in alcune zone si riesce a coprire con 11 insegnanti circa il 40 per cento del tempo pieno, mentre in altre, con un rapporto di 8 allievi per insegnante, si copre solo il 9 per cento. Di fronte a tale disparità di rendimento tra le varie Regioni chi organizza il sistema scolastico e il legislatore non possono certamente rimanere inerti, è necessario intervenire. Esiste, dunque, un elemento di patologia di cui bisogna valutare anche quegli effetti che trascendono il sistema scolastico e riguardano i nostri stessi diritti-doveri.

Vorrei quindi conoscere da voi, che siete gli organizzatori del sistema scolastico, quali sono le soluzioni da adottare per affrontare tali problemi, perché non è detto che serva fare altre leggi. Credo, comunque, che una simile disparità non esista neppure tra Germania Est e Germania Ovest, tra Irlanda e Gran Bretagna o tra Andalusia e Catalogna. Se è così, occorre occuparci prioritariamente di questo aspetto.

SOLIANI (*Ulivo*). Signora Presidente, quella di oggi è un'occasione utile per riflettere su importanti questioni, anche se non può certamente essere sufficiente un'audizione: ormai bisogna individuare con precisione

quali sono le responsabilità del Parlamento, del Governo e del sistema scolastico in merito ai problemi segnalati.

Il dottor Dutto ha indicato alcuni punti cardine dai quali partire per capire se il sistema funziona e se esso è in grado di produrre risultati positivi, soffermandosi, in particolare, sul tema della dispersione scolastica e sulla disomogeneità tra le varie Regioni. Si è fatto riferimento alla questione dell'insegnamento e dell'apprendimento scientifico e, soprattutto, a quella del reclutamento dei docenti nel medio periodo, poiché l'uscita di molti insegnanti in seguito ai pensionamenti e l'ingresso di nuovi rendono necessario programmare interventi che assicurino la qualità del sistema e, quindi, la professionalità degli insegnanti.

Mi ha colpito favorevolmente – perché ce n'è bisogno – l'approccio positivo ed ottimista, dal momento che non siamo sicuramente alla catastrofe; condivido l'impostazione di chi sostiene che la situazione si può far funzionare, soprattutto ai fini dell'investimento sul futuro. Devo sottolineare, però, anticipando qui quanto dirò domani durante la relazione sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), recentemente trasmesso alle Camere, che, anche alla luce di tale Documento, occorre partire dalla constatazione dell'insufficienza dei risultati del sistema scolastico rispetto alla media OCSE. Domani, in altre parole, non sarò ottimista: si discuterà sul DPEF e ognuno si esprimerà secondo i propri orientamenti, ma occorre comunque partire da questo dato. Mi chiedo come è stato possibile che per decenni sia passato davanti agli occhi di politici, di Governi, di Ministri un sistema che andava precipitando nelle difficoltà, caratterizzato da un profondo divario tra Nord e Sud del Paese. Non è più possibile fermarsi alla mera descrizione degli eventi e dei fenomeni. Abbiamo un'enorme responsabilità. Vorrei quindi sapere in che modo voi organizzatori del sistema scolastico intendete intervenire per rimediare a questa situazione.

È evidente che ciò è soltanto una parte. Ripeto, da domani saremo impegnati su una prospettiva, di più anni, di responsabilità governativa e parlamentare. Dunque abbiamo bisogno di capire se il Ministero davvero decide di investire sulle competenze che possono modificare quello stato di cose che così bene ci è stato descritto.

RANIERI (*Ulivo*). Dottor Dutto, ho seguito con piacere la sua esposizione, perché non si è limitato a lamentare i mali del sistema ma ci ha anche fornito un quadro serio delle potenzialità positive esistenti all'interno di esso. Personalmente preferisco essere sempre ottimista. Del resto un grande logico, Kurt Gödel, diceva che è sempre meglio un ottimista che ha torto che un pessimista che ha ragione e ciò è dimostrabile logicamente in qualsiasi ramo della vita e del sapere.

Mi pare che ci sia stata proposta finalmente un'analisi corretta dei dati OCSE-PISA che fatica però a passare sui giornali. Il sistema scolastico italiano non è, in blocco, insufficiente ma è diviso. All'interno del nostro Paese si passa dalla Finlandia all'Arabia Saudita; quindi ricordiamoci che abbiamo anche la Finlandia.

La seconda considerazione di grandissima rilevanza è come, nelle materie tecnico-scientifiche, gli istituti tecnici conseguano *performance* a volte migliori dei licei. L'idea di cercare i rimedi divaricando ancora il sistema si rivela inefficace. Certo, ci sono alcuni problemi di politica governativa, complicati e difficili, in particolare per quel che riguarda la gestione del personale al Sud. Il problema del Sud, comunque, è che la gente trova lavoro al Nord e poi torna al Sud. I miei amici leghisti saranno contenti che io dica questo; ciò che loro a volte denunciano in maniera assurda contiene però un dato di verità: al Sud abbiamo un rapporto studenti-insegnanti molto più basso che al Nord, con risultati peggiori e con un'organizzazione del lavoro e un'utilizzazione dello spazio e del tempo insufficienti. Sono dati che mi impressionano, anche perché non mi erano mai stati così chiari: in Emilia Romagna, con un rapporto docenti-studenti superiore alla Calabria, il tempo pieno è quattro volte quello della Calabria. In realtà credo che dovremmo ragionare molto attentamente su questo dato, anche perché ciò non è dissimile da quanto accade, ad esempio, negli uffici postali: la gente va al Nord per trovare lavoro quando è più motivata e molto spesso torna al Sud quando non lo è più. Occorre quindi lavorare anche sulle politiche di trasferimento e di mobilità; forse questo fattore dovrebbe essere approfondito.

Ho preso visione del *memorandum* che il Ministero ha firmato con le organizzazioni sindacali e su questo terreno ci sono dei punti importanti di apertura che richiederanno due azioni: l'una nel DPEF e nella finanziaria e l'altra a livello contrattuale. Ciò significa mettere mano alle regole della mobilità. A questo proposito, forse più importante di quello che sarà scritto nel DPEF è l'atto di indirizzo che il Governo costruirà per l'ARAN circa la trattativa per il prossimo contratto. Stando al *memorandum*, le promesse di affrontare questi nodi sono ampie.

Occorre inoltre ridefinire, da questo punto di vista, le politiche di sostegno all'autonomia. Bisogna fare poi attenzione al fatto che questi dati sono a volte utilizzati per sostenere che se c'è questa differenza di sistema l'autonomia risulterà un disastro. Quando si dice ciò io faccio notare che queste differenze di sistema sono frutto del centralismo; questa divaricazione si è prodotta in quarant'anni di totale centralismo in cui tutto era uguale (programmi, legge sugli organici e quant'altro). Bisognerà trovare regole per l'autonomia che, in qualche modo, ristabiliscano un collegamento tra organizzazione del lavoro e servizio prestato. Questo è altresì un terreno fondamentale del prossimo contratto collettivo di lavoro nazionale sulla scuola.

MAURO (*FI*). Signora Presidente, sono arrivato in ritardo, e me ne scuso, poiché ero impegnato nel Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, dove si teneva l'audizione del ministro Pollastrini. Contrariamente a quanto sostenuto da chi mi ha preceduto, ritengo che invece i documenti fondamentali siano il DPEF e la manovra di bilancio: si usa dire che «senza denari non si canta messa», figu-

riamoci se si possono fare corsi di studio, alimentare la formazione e quant'altro.

Vorrei porre la seguente domanda al dottor Dutto. Certamente il meccanismo di formazione della volontà della Pubblica amministrazione passa per i funzionari, che predispongono non solo gli studi ma anche i piani per il superamento dei *gap* negativi; interviene poi il potere esecutivo, quello del Governo, ed infine il potere legislativo come base per le decisioni che vengono assunte. Detto questo, mi chiedo se esista un piano strategico del Ministero della pubblica istruzione, con obiettivi idonei ad essere assunti quali linee guida per l'esame del DPEF. Vorrei sapere se ci sono già degli indirizzi da assumere in questa sede, perché non ne esistono altre e ciò cui accennava il senatore Ranieri è di specifica attuazione delle linee guida del Ministero. Se non impostiamo il lavoro a monte con il DPEF e la manovra finanziaria credo che avremo grossissimi problemi. Atteso che condivido assolutamente ciò che lei ha detto circa l'aiuto che si può dare al sistema scolastico italiano per ottenere dei risultati, vorrei sapere se già nel DPEF sono prospettate delle soluzioni.

C'è però qualcosa che non funziona. Per utilizzare un'altra frase fatta: «non sappia la destra ciò che fa la sinistra» (e non mi riferisco ad un fatto di schieramenti politici ma alle membra di uno stesso corpo), il ministro Pollastrini, circa mezz'ora fa, pontificava sul fatto che per il superamento delle diseguaglianze sociali che vive il nostro Paese, l'azione del suo Ministero punta moltissimo su una rete scolastica che raggiunga tutto il territorio e che servirà per alfabetizzare gli immigrati, poiché la diseguaglianza tra figli di italiani e figli di immigrati è dovuta ad una scarsa assistenza scolastica nei confronti di questi ultimi. Questo mi sembra un punto ormai assodato e pensavo quindi che ne avrei trovato traccia nell'azione del Ministero. Inoltre, per fare queste affermazioni, suppongo che il ministro Pollastrini abbia consultato sia la struttura, sia il Ministro competente e che di conseguenza avrete già previsto nel DPEF e nella prossima manovra finanziaria tutti gli strumenti necessari per il superamento delle diversità.

Del resto, dottor Dutto, abbiamo attraversato una fase in cui sembrava avessimo a disposizione i tesori inesauribili del capitano Morgan, e invece ora siamo passati all'«isola che non c'è» di Peter Pan.

RANIERI (*Ulivo*). Ma che cosa c'entra tutto questo con l'audizione del dottor Dutto?

MAURO (*FI*). Il senatore Ranieri è privo di fantasia e quindi di *humor*!

PRESIDENTE. Senatore Ranieri, ognuno formula le domande come meglio crede. Prego, senatore Mauro.

MAURO (*FI*). Grazie, Presidente. Dicevo che il sottosegretario Modica e, con più autorevolezza istituzionale, il ministro Mussi, il ministro

Fioroni e la vice ministro Bastico, ovvero tutti coloro che sono venuti in Commissione a rappresentare il Governo, ci hanno detto che oggi si stringe la cinghia e domani arriveranno i denari e gli investimenti per la pubblica istruzione. Ebbene, dal momento che non è lecito dubitare della parola data dai Ministri nelle aule parlamentari, desidero sapere se la struttura abbia debitamente informato i Ministri, i Vice Ministri e i Sottosegretari dell'esatto fabbisogno del Ministero ed in quale cifra lo abbia quantificato, di modo che sia possibile superare i *gap* negativi che abbiamo sentito. In sostanza, per far ripartire il piano nazionale dell'istruzione, i funzionari sono stati ligi nel fornire i dati al Governo, in modo che esso possa non solo relazionare seriamente al Parlamento ma anche proporre le opportune misure per superare le negatività del sistema dell'istruzione pubblica?

PRESIDENTE. Colleghi, in considerazione dell'elevato numero di coloro che intendono intervenire nel dibattito e dello scarso tempo a disposizione, propongo di fissare un altro incontro con il dottor Dutto, il quale ha dato la propria disponibilità in tal senso.

Rinvio quindi il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.*





