

# La scuola comune europea

Angelo Ferro

## 1. I termini di riferimento

La cosapevolezza, sempre più diffusa, che il « capitale » moderno per il progresso e lo sviluppo risiede nell'uomo ha dato centralità al problema della formazione delle risorse umane.

Un paese che abbia un sistema di formazione organizzato, moderno, efficiente, dispone quindi di una leva di valore assoluto, che « fa la differenza ».

Un individuo che abbia un processo formativo intenso, articolato, approfondito dispone di una risorsa essenziale, che « fa la differenza »: è appunto questo il capitale umano moderno.

L'esigenza di implementazione del patrimonio conoscitivo in Italia si esplica soprattutto attraverso comportamenti individuali (imprese, famiglie, etc.) in termini di corsi aggiuntivi ed integrativi alla scuola, al lavoro, etc. mentre purtroppo l'istituzione collettiva reagisce con lentezza e con contraddittorietà.

Questo aspetto circa la scuola si inserisce in quello che è un po' una caratteristica italiana, in cui la spinta alla modernizzazione per stare al passo con gli altri paesi è data dal comportamento dei singoli attori (individui,

aziende), avendo le istituzioni una marcia lenta, che genera una crescente insopportabilità dell'arretratezza.

In un tempo non tanto lontano alcune «inefficienze» potevano essere comprese (e lo erano). L'affermarsi del «welfare», ad esempio, e un sentire comune trovano un punto di equilibrio nella consapevolezza che avere servizi, sia pure incompleti ed imperfetti, era pur sempre un passo avanti rispetto ad un'epoca precedente di totale assenza.

Oggi le cose sembrano cambiate, non tanto nel senso del recupero di efficienza, quanto nelle risposte dell'individuo e dell'impresa modernizzante: si moltiplicano le proteste, si ricorre in tribunale per i disservizi, nascono a ritmo incalzante le associazioni di difesa dei consumatori; su tanti singoli segmenti di mercato e di comportamento si ricorre ai servizi privati alternativi.

La modernità si va dunque costruendo sia mediante la modernizzazione dei comportamenti, sia attraverso l'espressione clamorosa della insostenibilità delle arretratezze.

D'altro canto è del tutto comprensibile che si affermi un atteggiamento del tipo sopra descritto: il senso comune non riesce più a comprendere come si possa, sul piano individuale privato, disporre di una quantità di innovazioni, strumenti e «facilities», mentre le cose medesime sono assenti o mal utilizzate sul piano collettivo.

Si prenda, ad esemplificazione, i servizi di refezione e doposcuola che nelle scuole private sono quasi l'80% e gli orari coprono le 12 ore di apertura, quando ciò nella scuola pubblica non supera il 20% e gli orari mediamente sono di 6 ore.

Questo fenomeno provoca reazioni negative. Una conferma si ha dai tassi di abbandono nella Secondaria Superiore e nella Media che è del 18/20% in Italia cioè da 7 agli 11 punti in più di Francia, Germania, Gran Bretagna.

Le imprese e la Confindustria hanno sempre cercato con iniziative, programmi, corsi di stimolare e supportare il versante della formazione nel processo di modernizzazione, proponendo anche per il settore scuola un approccio con gli elementi propri della cultura di impresa.

La crescente domanda qualitativa che viene dai giovani e dalle famiglie ormai sensibili e coscienti dell'importanza di un reale e valido processo di formazione più che del titolo cartaceo, è anche frutto dell'attenzione alla formazione da tempo dedicata dalla società economica.

## 2. La ricerca di qualità

L'esigenza di porre attenzione alla qualità del sistema scolastico viene avvertita in modo crescente negli ultimi anni in Italia come negli altri paesi sviluppati, in seguito al verificarsi di diversi fenomeni:

— la constatazione che la crescita quantitativa dei sistemi scolastici non è stata accompagnata da un analogo sviluppo sul piano qualitativo; anzi, le verifiche condotte in materia hanno fornito spesso indicazioni in senso contrario;

— la centralità che assumono i processi formativi nei paesi sviluppati, in un momento in cui i sistemi economici avvertono un forte bisogno di risorse umane qualificate per far fronte alla crescente competizione internazionale ed all'introduzione delle nuove tecnologie all'interno dei processi produttivi;

— la quantità elevata di risorse destinate al sistema educativo, in un periodo di ripensamento del welfare state e dell'intervento pubblico.

Il problema della qualità viene poi particolarmente avvertito a livello italiano per tre ragioni:

— la notevole disponibilità di risorse docenti che si è verificata in seguito al calo demografico, cui non ha fatto riscontro un analogo depotenziamento degli organici;

— la disparità di risultati tra l'Italia e gli altri Paesi che è emersa, soprattutto a livello secondario e nella dimensione scientifica, dalle indagini internazionali;

— gli squilibri percepibili tra le performances scolastiche che si ottengono nelle diverse aree del Paese.

Tuttavia è ben difficile intervenire sulla qualità, se prima non si fuoriesce dalla genericità delle affermazioni e non ci si intende sul significato di questo concetto.

Troppo spesso la qualità viene confusa con una generica maggiore erogazione di risorse in un certo settore («più soldi per gli insegnanti», «più insegnanti», «più fondi per il diritto allo studio», ecc.), senza particolari vincoli, relativi alla finalizzazione di tali risorse, al conseguimento di risultati effettivi (tanto che l'invocazione della qualità del servizio può sembrare in alcuni casi perfino pretestuosa); oppure si identifica a volte la qualità con le iniziative qualitative (la sperimentazione, il corso di aggiornamento) che però

possono essere considerate al massimo la spia di una ricerca di qualità, che non è detto si traduca nei risultati sperati.

Facendo ad esempio alcuni raffronti tra il 1980 e il 1990 si evidenzia che

— il numero di insegnanti per alunno è aumentato in media del 31,3%;

— la spesa media per alunno è aumentata del 52% in termini reali;

— la spesa per aggiornamento è aumentata del 60,8%.

Questo indiscutibile incremento di risorse ha prodotto realmente un miglioramento della qualità del sistema? Nessuno può dirlo.

Si sono allargati, è vero, alcuni programmi (tempo pieno, tempo prolungato, integrazione handicappati); sono sorte molte iniziative sperimentali nella Scuola Secondaria Superiore. Ma non si può ancora affermare se queste innovazioni hanno raggiunto i risultati sperati e corrispondono all'investimento effettuato. Qualità significa, invece, finalizzare l'erogazione delle risorse a dei precisi obiettivi da raggiungere e individuare degli strumenti che permettano di stabilire in che modo questi obiettivi siano raggiunti; altrimenti ogni ulteriore erogazione di risorse ed ogni discussione in materia sarà destinata a rimanere priva di significato.

Questa analisi ci porta a sostenere, una volta di più, l'esigenza di un sistema permanente di valutazione che dovrebbe effettivamente sottoporre a monitoraggio i livelli di qualità del sistema formativo e delle azioni innovative introdotte. Perché questo è un approccio tipico della cultura d'impresa in quanto consente di apprezzarne qualità e efficacia.

Invero, uno dei principali limiti della politica sociale italiana risiede nella sua natura prevalentemente giuridica e formalista.

Infatti, si concentra, da parte dei soggetti politici e sindacali, una grande attenzione all'aspetto della produzione legislativa, mentre vengono generalmente trascurati gli aspetti della applicazione e della implementazione, che pure sono decisivi per qualificare e dare sostanza ad una normativa che, anche se valida, rischia di essere vanificata o comunque indebolita per le difficoltà o per le incertezze applicative.

Così è stato per normative importantissime come la riforma della scuola media, la riforma psichiatrica, la riforma del sistema sanitario.

Dopo la riforma della scuola media, ad esempio, non si è controllato a sufficienza in che modo l'obiettivo principale della nuova legge, ovvero assicurare la parità di opportunità attraverso un curriculum unico per tutti i ra-

gazzi, fosse raggiunto o almeno perseguito; invece, ben venticinque anni dopo la riforma, rimane ancora una parte significativa di ragazzi che non arrivano neanche a completare questo percorso, inficiando dunque in modo sostanziale il principale obiettivo della legge.

In realtà l'emanazione della legge non è che il primo passo dell'iter della riforma, che si sostanzia attraverso un lungo processo di implementazione, che deve tener conto non solo degli adempimenti formali della normativa, ma anche della necessità di rispondere agli obiettivi di qualità che erano stati prefissati.

Adesso ci si trova di fronte al nuovo importante appuntamento della riforma della scuola elementare, che costituisce una occasione strategica per innovare non solo l'ambito specifico della politica scolastica, ma anche quello più ampio delle politiche pubbliche, se viene adottata in concreto una metodologia di implementazione attenta non solo alla esecuzione formale, ma anche alla qualità delle strutture messe in opera ed alla loro rispondenza agli obiettivi della riforma.

Lo stesso vale per la riforma della Scuola Secondaria, sulla base del lavoro della Commissione Brocca che finalmente supera la separazione tra scuola di chi pensa e scuola di chi lavora, e fissa l'apertura di tutta la scuola al sapere economico.

In sostanza, è necessario che, al momento di avviare la riforma, si definiscano contestualmente delle modalità di monitoraggio e reporting, che permettano di seguire passo passo l'evoluzione dell'applicazione, controllarne gli esiti, individuare i problemi emergenti in modo da intervenire in tempo «quasi» reale con le opportune correzioni di rotta e realizzare gli obiettivi nel modo più soddisfacente.

### **3. Riallocazione delle risorse**

È un problema la riallocazione di risorse, laddove mancano risorse o non, come talora avviene nelle imprese. Allarghiamo però l'analisi al settore scuola.

Gli anni '80 hanno lasciato, sul piano delle risorse disponibili, una curiosa eredità: hanno, infatti, messo in luce, oltre a delle aree di eccedenza di risorse liberate dal calo demografico, delle aree di carenza di risorse, generate dal consolidamento della nuova domanda di formazione. Così abbiamo contemporaneamente:

- da un lato il più basso rapporto alunni-insegnanti del mondo e dall'altro difficoltà a reperire chi si occupi dei problemi della programmazione didattica, dell'orientamento, della biblioteca, dei rapporti scuola lavoro, ecc.;
- da una parte scuole semi-deserte, dall'altra scuole sovraffollate;
- da una parte aree di sovraffollamento di risorse educative, dall'altra aree di carenza (generalmente coincidenti poi con le aree di ricchezza e di povertà del paese);
- da una parte carenza (crescente) di offerta di lavoro giovanile e qualificato nel Nord, dall'altra eccedenza (crescente) nel Sud.

Evidentemente la gestione delle risorse che è stata fatta negli anni '80 non ha saputo o non è stata in grado di seguire il cambiamento prodotto dal calo demografico, per cui si continua in molti casi ad utilizzare le risorse, come se la scuola fosse rimasta quella del 1980. Emblematico il caso degli insegnanti, le cui logiche di reclutamento appaiono del tutto indipendenti dalla domanda di insegnamento; ugualmente indipendente dall'andamento delle iscrizioni risulta l'evoluzione del personale docente universitario.

Anche sul versante dell'edilizia scolastica e universitaria, la dotazione e l'utilizzazione delle strutture, non hanno seguito la crescente domanda che si registrava negli studi superiori, creando così, o perpetuando, situazioni di disagio strutturale che si sono venute a verificare proprio nel momento in cui le scuole elementari e medie si sono andate svuotando per effetto del calo demografico.

Carenza ed eccedenza si ritrovano poi in modo clamoroso nella formazione professionale, dove a fronte di 300.000 ragazzi che entrano ogni anno nel mondo del lavoro senza nessuna formazione, a fronte di 550.000 apprendisti che vedono ignorata tuttora la legislazione vigente in materia e non godono di nessuna formazione integrativa, si contrappongono migliaia di formatori inutilizzati o sottoutilizzati per mancanza, si afferma, di «domanda formativa».

#### **4. Le esigenze della integrazione europea**

Questo processo di riequilibrio si impone in relazione alle scadenze dell'Europa Unita: la nostra collocazione in sede europea ci porrà dei vincoli, che saranno sempre di più formali, da rispettare per onorare la nostra partecipazione alla Comunità.

La recente normativa che equipara le qualifiche professionali a livello

superiore è una prima convalida, molto importante, di queste affermazioni. Similmente un peso sempre maggiore acquisteranno nel nostro sistema formativo i programmi comunitari, che stanno diventando sempre più consistenti e sempre maggiore spazio trovano dentro le scuole, le università ed i Centri di Formazione Professionale.

Tuttavia l'importanza di questa dimensione non sembra essere sufficientemente presa in considerazione in Italia (e non solo nel sistema formativo): la nostra partecipazione ai programmi comunitari è scarsa, quasi sempre quantitativamente inferiore al peso percentuale che al nostro Paese spetterebbe in base alla popolazione ed al PIL che l'Italia rappresenta in seno all'Europa, mentre le Direttive Comunitarie in materia di formazione sembrano risentire più dei sistemi francese ed inglese che di quello italiano.

È necessario evidentemente fare più attenzione a quello che succede a Bruxelles, perché quello che si decide oggi nella Comunità avrà sempre più effetto domani in Italia.

Il rischio è quello di ritrovarsi spiazzati rispetto agli altri Paesi, come è accaduto per la normativa sul riconoscimento delle qualifiche, che vede i nostri professionisti collocati o troppo in basso o troppo in alto sul piano formativo.

Occorre che l'impatto verso la Scuola Comune Europea sia positivo per il nostro sistema scolastico.

Ci sono problemi di allineamento, che riguardano aspetti strutturali in cui siamo in ritardo:

\* la scolarità a livello secondario, in cui il tasso di scolarità in Italia è di circa 15/18 punti in meno rispetto a Francia, Germania e Inghilterra (noi 56 loro 72/73);

\* l'ordinamento universitario, in cui gli studenti italiani sono svantaggiati a livello di entrata, perché terminano gli studi secondari a 19 anni, mentre in Germania, Francia e Inghilterra i loro colleghi terminano a 18 anni e in cui mancava, fino all'anno scorso, la previsione di un titolo intermedio (laurea breve);

\* la produttività a livello universitario (l'Italia è agli ultimi posti per il numero di matricole; e nel prodotto finale di laureati l'Italia è all'8% contro il 15,3 della Francia, il 14,2 dell'Inghilterra, e oltre il 13% della Germania.

È un problema di assistenza e di supporto, un campo cioè ove potrebbero essere impiegate le risorse eccedenti.

Ed è un problema di orientamento: manca un sistema integrato di

orientamento, che permetterebbe una maggiore valorizzazione delle risorse umane, attraverso la razionalizzazione delle scelte scolastiche e professionali.

Sono temi e problemi che sollecitano attenzione, impegno e responsabilità.