

# SEMINARIO SULLA SCUOLA DI DOMANI



**LA COSTRUZIONE DI UNA SCUOLA**

**ORIENTATA AL FUTURO**

**CON UN RESPIRO DI LUNGO PERIODO**

**E DIMENSIONE EDUCATIVA BASATA SUL MERITO**

**A CURA DI  
LUISA SANTOLINI**

## **INTRODUZIONE**

### **Luisa Santolini**

Segretario VII Commissione Cultura, Camera dei Deputati  
Responsabile Scuola UDC

## **INTERVENTI**

### **Rocco Buttiglione**

Vice Presidente Camera dei Deputati

### **Marco Rossi Doria**

Sottosegretario Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca

## **RELAZIONI**

### **Annamaria Poggi**

Piena Applicazione del Titolo V della Costituzione sul sistema scolastico.

### **Luisa Ribolzi**

Analisi delle esperienze europee utili e trasferibili in un sistema innovato.

### **Roberto Pasolini**

Liberalizzazione del sistema, scuola paritaria e libertà di scelta educativa.

### **Claudio Gentili**

Completamento del processo di autonomia anche finanziaria; il sistema di valutazione.

## **Pasquale Capo**

Governance, reclutamento del personale, stato giuridico docenti e dirigenti.

## **Anna Marsili**

Qualità, merito e collegamento con il mondo del lavoro.

## **CONTRIBUTI**

### **Goffredo Grassani**

### **Vincenzo Costabile**

### **Anna Bisazza Madeo**

## **CONCLUSIONI**

### **Luisa Ribolzi**

# Introduzione

Luisa Santolini

VII Commissione Cultura, Responsabile Scuola UdC

Il tema della scuola, a sentire tutti gli osservatori del “sistema Paese”, è cruciale per disegnare non solo il destino di un territorio o di una Nazione, ma la sua economia, la sua competitività, la sua cultura, il suo modello di società, addirittura la cifra della sua civiltà.

Nonostante ciò, il tema della scuola raramente occupa le prime pagine dei giornali, o meglio se ne parla a proposito di nodi irrisolti come i precari o i concorsi, ma non in luce prospettica e programmatica sulla scuola di domani.

Ebbene l'UDC intende farlo con questa pubblicazione che è l'esito di un Seminario di studio che ha avuto luogo nel Giugno scorso e che ha visto la partecipazione di tutti i membri della Consulta Scuola del partito.

L'intento era ed è quello di un confronto tra esperti, Associazioni e Governo per arrivare alla stesura di un documento di proposta innovativa per la scuola di domani.

La sfida che vogliamo lanciare è quella di abbandonare la mentalità seguita per molti anni di esercitare una politica alla ricerca di risposte e proposte ai problemi del “quotidiano” e dell’ordinario”, per proporre una “strategia” di medio/lungo periodo capace di fissare gli obiettivi futuri per i nostri giovani. In altre parole vogliamo porre l'obiettivo di strutturare un sistema di istruzione e formazione che sappia dare alle future generazioni sia risposte e supporti adeguati per affrontare la vita, sia le conoscenze necessarie ad inserirsi nel mondo del lavoro.

I problemi quotidiani sono sicuramente assillanti, ma una “*visione strategica*” è indispensabile anche per dare le risposte immediate alle urgenze di ogni giorno.

Il pensiero sulla scuola del futuro, di conseguenza, non può certo limitarsi ad una serie di considerazioni di carattere organizzativo e tecnologico, che verranno comunque ampiamente trattate, ma deve essere ancorato a dei valori di riferimento, e formulato in stretta collaborazione con le famiglie, prime responsabili dell'educazione dei loro figli. L'educazione riguarda il modello della società futura che vogliamo costruire, quello a cui teniamo, ossia il senso che diamo all'esistenza e che vorremmo trasmettere ai nostri figli. La Scuola deve partire da questa considerazione per essere utile alla crescita della società ed a quella delle singole persone.

La scuola non può porsi come obiettivo la “rincorsa” al cambiamento sociale, ma deve piuttosto identificare quegli elementi essenziali – culturali e di competenze - che le consentano di modificarsi nel tempo, e di dare ai giovani il *senso critico* e gli strumenti per il controllo del cambiamento, quali che siano i tempi e le forme che assumerà.

Va sottolineata la Carta dei Valori che l'Unione di centro ha sottoscritto per indicare i punti di riferimento valoriali a cui si ispirerà nella sua azione politica:

tesi 1 – LA PERSONA UMANA ai punti “2. *La persona sta al centro dell'ordine sociale*”, “3. *La persona è per sua natura libera e noi siamo il partito della libertà nella economia, nella cultura, nella società*”, “4. *La persona umana nasce nella comunità della famiglia e della nazione ed espande la sua personalità nelle diverse comunità che fonda con la sua libertà o di cui si trova comunque ad essere parte*”.

Tesi 2 – FAMIGLIA E SOCIETÀ ai punti “1. *L'UDC difende la famiglia fondata sul matrimonio di un uomo e di una donna che è il luogo in cui ... vengono procreati ed educati i bambini*”, “2. *L'UDC difende la libertà di iniziativa economica e dell'impresa e riconosce i diritti del mercato che è il luogo per realizzare*

*l'allocazione ottimale delle risorse e per generare benessere e prosperità".*

Tesi 3 – DALLO STATO SOCIALE ALLA SOCIETÀ SOLIDALE ai punti "4. Scuola, formazione professionale, Università e ricerca scientifica hanno il compito di fornire ai giovani le virtù e le conoscenze necessarie ad inserirsi nel mondo del lavoro", "5. Responsabile primaria della educazione dei giovani è la famiglia. Con essa la scuola deve collaborare. Scuola di stato e scuola libera devono collaborare in un sistema integrato di educazione nazionale. L'unica distinzione rilevante non è quella fra scuola di stato e scuola libera, ma quella fra scuola buona e scuola cattiva", "8. Negli ambiti della formazione, della assistenza e della sanità è necessario assicurare la collaborazione più ampia fra pubblico e privato, fra Stato, enti locali, volontariato e famiglie."

Tesi 5 – GOVERNARE LA GLOBALIZZAZIONE ai punti "4. L'UDC è favorevole a questo processo di liberalizzazione e di crescita globale", "7. Per mantenere il nostro ruolo nel mondo abbiamo bisogno di creare nuovi posti di lavoro in settori innovativi a forte contenuto di conoscenza. Abbiamo bisogno di investire massicciamente sulla scuola, la Università, la formazione professionale e la ricerca scientifica. Dobbiamo legare in modo efficiente il sistema della formazione ed il sistema del lavoro".

*Infine nelle conclusioni: "all'Italia serve un partito delle autonomie territoriali e della sussidiarietà, che dialoghi con tutte le componenti di una società che si auto-organizza e ne rispetti l'autonoma soggettività".*

Il sistema formativo che vogliamo delineare, per svolgere questo compito, deve essere contemporaneamente libero, autonomo, moderno e governato: libero per permettere diverse iniziative pubbliche e private e per permettere la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie, autonomo, per potere rispondere in modo flessibile alla domanda di formazione dei suoi utenti, sia gli studenti e le loro famiglie che il territorio in cui si colloca; moderno perché sarà ineluttabile perseguire la strada dell'innovazione didattica ed organizzativa da un punto di vista tecnologico;

governato, perché per poter raggiungere gli obiettivi indicati nel progetto educativo è indispensabile una guida autorevole. Si parla per la scuola del Ventunesimo secolo di un modello di governo *cibernetico*: il kubernetes era il nocchiero, il timoniere che modificava la rotta della nave a seconda delle circostanze, ma avendo ben chiaro il porto di arrivo.

All'interno di questa cornice, siamo partiti da uno sguardo allargato sull'Europa e sulla evoluzione dei sistemi scolastici europei per calare, poi la discussione sull'applicazione della nostra Costituzione, in particolare del riformato titolo V e le sue enormi implicazioni sull'organizzazione del sistema scolastico e sui rapporti con le Regioni.

Si è passati, successivamente, a declinare in maniera strutturata i principi su cui si articola la nostra proposta: un sistema scolastico libero - dunque il tema della liberalizzazione anche del sistema scolastico e del pieno riconoscimento del servizio pubblico svolto dalla scuola paritaria

autonomo - dunque l'analisi dei processi di autonomia, sia finanziaria che valutativa,

moderno - per un concreto e reale collegamento con il mondo del lavoro e per una efficace innovazione didattica – tecnologica.

governato - dunque con particolare attenzione al reclutamento e allo stato giuridico dei dirigenti e dei docenti.

Le proposte e le riflessioni del Seminario sono state ampie ed articolate e questa pubblicazione ne riporta le relazioni e gli interventi. E' la premessa per il lavoro che ci aspetta e che ci auguriamo raccolga i più ampi consensi tra tutti coloro che hanno a cuore il futuro della scuola.

Un ringraziamento è doveroso nei confronti di tutti coloro che hanno reso possibile questa pubblicazione, il Sottosegretario Rossi Doria, il Vice Presidente della Camera Buttiglione, i Presidenti e i Dirigenti di molte Associazioni della scuola statale e non statale, in rappresentanza di presidi, docenti, famiglie e

studenti, gli esperti e gli amici della scuola che hanno lavorato alla riuscita di questo incontro.

L'auspicio è che questa pubblicazione diventi uno strumento prezioso per tutti coloro che saranno chiamati a disegnare e a vivere la scuola di domani.



# Rocco Buttiglione

Vicepresidente della Camera dei Deputati

J.J.Rousseau nel capitolo sul Legislatore del Contratto Sociale afferma che chi prende l'impegno di dare legge ad un popolo si propone un compito che va oltre l'umano. Si tratta di trasformare tante realtà isolate, centrate ognuna su se stessa, in parti di un corpo unico, membra gli uni degli altri. È un compito impossibile.

Qui Rousseau parla del legislatore ma parla anche dell'educatore e dell'educazione. Noi siamo legislatori e voi siete educatori: cerchiamo di essere insieme educatori e legislatori. Il compito che voi vi proponete con questo Seminario è un compito di straordinaria importanza e per certi aspetti impossibile. Tanto che viene voglia di chieder la protezione e l'aiuto dell'Onnipotente, poiché molto non dipende da noi. Noi educatori tentiamo di favorire la nascita di qualche cosa che però è dentro l'allievo e che questo qualche cosa cresca o no dipende ultimamente da lui, dalla sua famiglia, dal contesto in cui vive e da mille questioni che noi non possiamo controllare e quindi c'è da riflettere su quel maestro interiore che parla nel cuore.

Voi docenti dovete educare i ragazzi, noi politici dobbiamo educare quella realtà che è la scuola italiana presa dove è, perché non si educa se non si parte dal prendere i ragazzi dove sono. Se parti un passo avanti dal luogo dove sono loro non li prendi più. **La politica deve prendere la scuola italiana lì dove è** perché la scuola è fatta di un milione di insegnati, di dieci milioni di studenti, ha sue tradizioni, ha una sua storia, ha sue convinzioni che si possono modificare solo lentamente, ha suoi difetti tipici ed anche sue virtù. Vi faccio un esempio: io sono convinto della superiorità del modello di una scuola elementare che duri otto anni e poi introduca quella che gli americani chiamano la Junior High. Ma in Italia abbiamo una cultura di scuola elementare diversa che si è basata sulla distinzione tra

adolescenti e preadolescenti e su questo ha costruito metodologie didattiche che poi hanno funzionato. La scuola elementare italiana ha sviluppato un buon risultato.

**Il cambiamento richiede una grande capacità di ascoltare questa scuola per come è e di convincerla a fare dei passi nella direzione giusta, nei tempi possibili e con grande rispetto,** perché forse il primo grande problema che abbiamo avuto nella scuola è che abbiamo avuto troppe riforme. Dopo Gentile per due generazioni non vi sono state riforme e poi, improvvisamente, ogni nuovo Governo ha fatto una riforma nuova e ogni riforma ha sfasciato la precedente e quindi prima che il corpo della scuola italiana potesse assimilare questa riforma già ce ne era una nuova, tanto che gli insegnanti non erano neanche interessati a capire come era la riforma nuova pensando che sarebbe stata cambiata prima che loro avessero avuto il tempo di assimilarla, sperimentarla e tradurla in atto. La prima cosa quindi è questo sentimento di realismo che è anche un sentimento di rispetto nei confronti di una scuola che con tutti i suoi acciacchi ha un grande tradizione.

**La seconda osservazione è che questa scuola vive una crisi profonda che è legata alla crisi della figura dell'insegnante.** Il mio maestro Augusto Del Noce ha scritto tanti anni fa un saggio fondamentale sul tema della crisi della autorità da intendersi come la capacità di far crescere. Non c'è insegnamento senza autorevolezza che è da considerarsi come l'avere una esperienza di vita nella quale si crede e che si ha voglia di trasmettere ad altri per aiutarli ad entrare nella vita, per introdurre i giovani nella realtà. Se non si ha fiducia nella propria esperienza di vita, se non c'è la voglia di consegnare dei valori ad una generazione successiva e se non c'è tradizione (non come tradizionalismo ma come critica, come sfida) non c'è scuola.

L'insegnamento deve far riscoprire e non raccontare: per far questo occorre che gli insegnanti abbiano la consapevolezza di avere il diritto ad una identità culturale e il dovere di avere questa identità. Se credono in una identità culturale vissuta, viene riconosciuta loro l'autorità di proporre una esperienza di vita. Noi

abbiamo vissuto troppo una separazione tra l'educazione e l'istruzione e abbiamo vissuto troppo l'idea di una scuola la quale è fatta in funzione del mondo del lavoro. Verremo dopo a parlare del mondo del lavoro che è fondamentale. Tuttavia, prima che fare dei lavoratori, la scuola deve educare degli uomini, perché questo bisogno viene prima della urgenza di educare dei lavoratori.

Educare degli uomini significa avere modelli ed insegnare ai giovani a fare i conti con i propri modelli di vita e questo significa fare i conti con la famiglia, con i genitori perché i genitori sono il primo modello di vita. Attenzione ad una idea di scuola la quale gira attorno a questo problema senza affrontarlo perché si impara ad essere uomini e si impara ad essere donne guardando il proprio padre e la propria madre. Una scuola la quale ritiene che l'acquisizione di questi modelli di identità sia una cosa di poco rilievo o che non la riguarda o che bisogna esporre il giovane ad ogni tipo di sollecitazioni possibili invece di aiutarlo a vivere criticamente l'esperienza che sta facendo, è una scuola che rischia di essere diseducativa, di generare un uomo che è esponente di una società liquida. Non si impara a vivere come parte di una totalità perché a scuola si impara ad essere se stessi, ma si impara anche ad essere con gli altri, parti di una comunità. Non si può fare scuola senza generare una comunità.

La crisi della nostra società nasce proprio da questo: non c'è più la capacità di generare comunità perché ognuno è abbandonato a se stesso. Un'idea sbagliata di rispetto della libertà fa in modo che non ci sia una proposta educativa che nasce da una fiducia "Seguimi, vieni, non ti spiegherò tutto subito: vivendo insieme un cammino capirai e in questo capire, capirai chi sei!". C'è un modello di persona che noi consideriamo come un valore, è un modello di persona che è profondamente radicato nella storia cristiana del popolo, cioè la persona che sa di essere un individuo quindi è libero, ma sa di essere fatto per essere parte di una comunità. L'altro è parte di me, non posso dire chi sono senza parlare delle persone che sono parte della mia vita. Tutti questi sono contenuti vengono prima e la scuola dovrebbe essere

capace di trasmettere questi contenuti per generare un tipo di uomo che è orgoglioso della sua libertà ma che sa che la libertà esiste per essere donata per costruire una comunità. A che serve la libertà se non per essere donata?

**La terza osservazione che vorrei fare riguarda il tema del lavoro** perché noi abbiamo avuto una tendenza che ha privilegiato il tema del lavoro come se la scuola servisse solo per preparare al mondo del lavoro, ma per diventare un bravo lavoratore devi essere un uomo, devi avere metodo, devi avere imparato ad imparare. Ci sono due modelli di educazione al lavoro che nel mondo vanno come un treno: uno è quello tedesco ed uno è quello giapponese. In quello tedesco confidano nella capacità del lavoro come esperienza educativa e devo dire che quello italiano assomiglia un po' a quello tedesco. Successivamente in Italia ci siamo accorti che lavorare non è educare, che lavorare è diverso da educare e allora abbiamo lasciato cadere l'educazione attraverso il lavoro che vuol dire apprendistato, che vuol dire la grande esperienza educativa dei Salesiani. In Germania sono rimasti fedeli a questo modello che ha funzionato molto bene e ancora oggi funziona molto bene. L'80% dei giovani tedeschi trovano un lavoro nel luogo in cui hanno fatto l'apprendistato e anche quelli che non lo trovano dopo non hanno il problema di sentirsi rifiutare, perché la loro prima occupazione, e senza formazione, coinciderà con l'apprendistato. Il modello giapponese è tutto diverso: non si preoccupano affatto del problema educativo, ti insegnano ad imparare. Sono due modelli diversi, ma ognuno dei due esprime una cosa vera: dare una forte spina dorsale che ti consente uno di imparare ad imparare e l'altro di educare attraverso il lavoro. Entrambi i modelli sono buoni, ma se si riesce a farli interagire è anche meglio. Noi dobbiamo puntare su questo ma mantenendo il carattere fortemente umanistico dove per umanistico si intende la preoccupazione di formare la persona e non vuol dire disprezzare le scienze naturali.

La scuola deve avere un forte impianto umanistico perché non si crea una rotella di un sistema: "formi il lavoratore perché svolga la

sua funzione dentro il sistema” è sbagliato. Ma neanche vale l’idea: “acquisisce le capacità lavorative e ad ordinare il suo mondo interiore ci pensa da solo” lo spontaneismo Roussoniano per cui il ragazzo si educa da solo. È una idea giusta ma il maestro interiore, se non c’è il maestro esteriore che sollecita, che libera, che provoca, fa fatica a venire fuori. Educare è tirare fuori qualche cosa che ho già dentro, ma se tu non lo tiri fuori, dentro rimane (è il modello dell’ostetrica di Socrate). Bisogna recuperare il giusto rapporto tra le cose: una scuola umanistica, una scuola che non rinnega l’importanza delle scienze naturali e matematiche, una scuola che è abituata alla valutazione e alla competizione (la competizione leale è un valore). Dobbiamo dare ai giovani il sentimento che la competizione leale è positiva e che bisogna essere capaci di migliorare se stessi. Il lavoro: noi diciamo, e io non mi stanco di ripetere, che l’Italia è davanti ad una sfida senza precedenti nella storia. La sfida non inizia con la caduta del Muro di Berlino, ma è con la firma degli Accordi generali sulle tariffe doganali e sul commercio che abbiamo dato una spinta in avanti al mercato mondiale. Quando ero piccolo io, i poveri del terzo mondo morivano di fame, magari morivano di fame sventolando il libretto rosso in Cina, ma morivano di fame senza dare troppo fastidio. Dal 1994 i poveri dei paesi poveri lavorano e fanno concorrenza a noi, entrando nelle produzioni che richiedono più forza nelle braccia e meno qualità educativa. Produzioni in cui l’Italia era molto forte perché gestiva quelle con minore necessità di qualificazione. Ora queste produzioni le fanno loro.

La produzione manifatturiera si è spostata dall’Europa alla Cina, all’India al Brasile, producono lì e poi noi importiamo da loro con costi del lavoro così bassi che noi non riusciamo a fare competizione. Quale è il modello vincente per l’Europa? Ce lo mostra la Germania: dobbiamo fare le cose che loro non fanno, perché cento analfabeti non fanno il lavoro di un ingegnere, di un avvocato... dobbiamo puntare potentemente sul miglioramento della capacità di conoscenza dei nostri ragazzi e questo vuol dire due cose: una, dobbiamo investire sulla scuola

anche in anni difficili e dobbiamo investire denari (scuola, università, ricerca scientifica, formazione professionale, sono quattro petali di un unico fiore) e due dobbiamo, mantenendo caratteristiche di inclusività, puntare sull'eccellenza qualitativa. Questo chiede a tutti uno sforzo grande: dal restaurare l'autorevolezza del professore a spiegare ai ragazzi che a scuola si va per imparare e non solo per socializzare (perché la vita sarà dura) a chiedere alle famiglie un impegno educativo. Noi abbiamo pensato una scuola che era una scuola costruita per la società socialista di domani in cui la competizione sarebbe stata minore o nulla e in cui tante virtù del passato non sarebbero più state necessarie (spirito di sacrificio, disciplina, capacità di lavorare). Una scuola senza repressione e senza sublimazione. Quella società non si è realizzata: oggi abbiamo una società più competitiva di quando eravamo giovani noi e la competizione dura richiede ai giovani un impegno più forte.

Tanto più si sono rilassati gli standard della scuola italiana, tanto più la scuola ha smesso di essere un ascensore sociale: la scuola deve essere un ascensore sociale, ma per esserlo deve chiedere un impegno forte.

Abbiamo bisogno di investire potentemente in termini di denaro e in termini di richieste agli studenti e ai professori, introducendo una cultura della valutazione. Non bisogna avere paura della valutazione ma bisogna creare sistemi di valutazione credibili sui quali non ci sia il sospetto che vengano manipolati per finalità politiche e per imporre la propria egemonia.

Quello che ci aspetta è difficile ma non impossibile. Dipenderà da tutti noi, nessuno escluso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Intervento non rivisto dall'autore.

# **Marco Rossi Doria**

## **Sottosegretario Ministero dell'Istruzione**

Sono molto contento di essere qui perché, dalla mia nomina, ho preferito parlare sul merito delle questioni in maniera diretta con tutti i rappresentanti delle forze politiche che sostengono questo strano Governo di cui faccio parte, tanto strano per cui io faccio il Sottosegretario, cosa assolutamente inattesa. Sono consapevole, fin dall'inizio del mio mandato, che questo Governo deve correggere la direzione della barca, deve indirizzare alcune cose e creare le premesse per andare nella giusta direzione. Naturalmente bisogna anche portare a casa qualche risultato perché questo è importante per ogni lavoro, per ogni amministrazione, per ogni governo e, quindi, ci stiamo provando, anche personalmente. Rimane però evidente che dobbiamo muoverci entro un orizzonte più lungo. Per questo sono particolarmente contento dell'invito dell'On. Santolini che mi consente di porre l'accento su alcune questioni su cui medito da tempo, sia da solo, sia insieme ai miei collaboratori istituzionali. Vi dirò, quindi, quali sono le problematiche che dovrà affrontare una scuola orientata al futuro, con una premessa molto chiara: penso che la scuola sia tutta la scuola non la scuola statale, ma la scuola pubblica in tutte le sue istituzioni e quindi anche la scuola paritaria che fa parte, a pieno titolo, dell'unico sistema nazionale. Questa è una convinzione che ho da molto tempo, non solo perché è previsto dalla legge Berlinguer, che trovo anche una buona legge, ma perché ritengo sia necessaria in una società complessa, prevedere la presenza di diverse realtà formative come quella legata al mondo cattolico, che voi qui rappresentate, ma non solo: ci sono altre istituzioni non statali quali le cooperative, le scuole degli Enti Locali, quelle laiche .... La società complessa consente l'attivazione di una pluralità di soggetti che devono essere in grado di fornire una prospettiva

educativa. Le leggi prevedono, così come la nostra Costituzione, la centralità dello Stato nell'istituzione di entità formative ed io difendo questa centralità perché l'alfabetizzazione in questo Paese, dall'Unità d'Italia in avanti, è avvenuta prevalentemente grazie allo Stato. Se questo è innegabile, non significa che dobbiamo rimanere pienamente e tranquillamente solo nella condizione unitaria appena espressa, ma dobbiamo prevedere la presenza anche di altre realtà formative.

Fatta questa premessa, penso che tutti noi abbiamo davanti alcune sfide che non sono un fatto astratto: ma un fatto concreto che entra nella vita quotidiana di chi fa scuola in maniera immediata e molto forte.

Ecco quelle che, a mio avviso, sono le questioni irrisolte:

1. **ritengo si debba avere l'obiettivo di includere tutti.** È l'applicazione della prima parte dell'Art. 34 Cost. in cui si afferma che la scuola è aperta a tutti o, se volete, della seconda parte dell'Art. 3. Non è giusto "perdere per strada" il 18% degli studenti. I venticinquenni che, oggi, non hanno in tasca né il diploma di scuola superiore, né una qualifica di scuola professionale spendibile sul mercato legale del lavoro, sono il 18% come media nazionale (che già è da considerarsi elevatissima nel Nostro Paese, ancor più se messa a confronto con gli altri paesi dell'Europa anche dell'Europa a 27), ma se disaggregiamo il dato scopriamo una cosa terribile che io ho studiato lungamente anche nella mia veste di membro della Commissione sull'inclusione sociale: notiamo che la cartina dell'Europa riguardante la povertà materiale delle famiglie e delle persone corrisponde in maniera diretta con il pavimento formativo della dispersione scolastica. Il 18% non è "disperso" in maniera più o meno equilibrata tra i segmenti della popolazione equamente distribuito sulla base del reddito e delle condizioni di vita. No, perdiamo i più poveri, perdiamo i figli dei poveri, perdiamo i figli di quelli che hanno maggiore fragilità sociale. Poiché la scuola è nata



come istituzione utile per quella che una volta si chiamava discriminazione positiva, cioè dare di più a chi parte con meno, questi dati evidenziano che nel Nostro Paese siamo messi malissimo. Siamo in presenza di questo guaio da molti anni, da circa tre o quattro decenni, dopo una inversione del precedente trend, perché dall'Unità d'Italia fino ai giorni della denuncia di Don Milani più o meno fino alla metà degli anni '70, il fenomeno esisteva ma in costante diminuzione per cui la scuola faceva sì che anche i figli dei poveri potessero aspirare a prospettive sociali di vita diverse da quelle dei loro genitori. Dalla metà degli anni 70 in poi, il trend è cambiato in peggio ed è andato consolidandosi senza ulteriori miglioramenti. Questa è la sfida che ereditiamo dal passato ma che ha una nuova dimensione perché al tempo di don Milani i ragazzi a disagio erano sì ragazzi bocciati, ma avevano un sapere antropologico esteso, sapevano fare ed assumersi responsabilità. Oggi sono ragazzi anche promossi senza un sapere antropologico, in una situazione di disgregazione sociale e di marginalità culturale: uno stato di desertificazione. *Quindi noi abbiamo una sfida: riportare queste persone nel circuito che consenta loro la cittadinanza.* Anche un grande economista afferma che ci vuole un progetto di vita singolare per queste persone che sono escluse dentro ad un format della scuola fortemente standardizzato e non risolviamo il problema perché gli offriamo sempre la stessa cosa, mentre hanno bisogno di un'offerta più ricca, meglio mirata e di un accompagnamento più stretto. Se questo è vero va evidentemente considerato che ogni volta che differenzi un'offerta per raggiungere l'obiettivo questo ha un costo organizzativo, un costo emotivo, un costo economico.

2. Seconda questione: noi, oltre a lavorare per loro, **dobbiamo porre alle giovani generazioni un quesito “a cosa aspiri, cosa vuoi fare per te e per gli altri nella vita?”** questo implica un cambiamento di approccio da

parte di tutti noi rispetto alle giovani generazioni. Noi stiamo offrendo e non stiamo chiedendo ma perché stiamo offrendo e non stiamo chiedendo? Perché, sostanzialmente, vogliamo stare al nostro posto in eterno. Se noi continuiamo a voler occupare le posizioni (consideriamo che la media degli insegnanti italiani è di 55 anni così come quella dei parlamentari italiani, degli imprenditori, di dirigenti nei sindacati e nell'associazionismo...) siamo e rimarremo una società vecchia perché ci difendiamo e ci difendiamo contro le giovani generazioni. Quando ero giovane potevo "fare la guerra contro matusa", si usava così perché eravamo un terzo della popolazione. Ora non è più così, perché per ogni cento persone che hanno meno di diciassette anni ce ne sono centoquarantanove che ne hanno più di settanta e, quindi, questi ragazzi sono circondati da trentenni quarantenni cinquantenni sessantenni e stanno in fila, dietro di loro, per assumere le responsabilità. Noi non stiamo chiedendo loro di assumersi le responsabilità, ma così non diventeranno mai grandi. Questo è il problema quotidiano della scuola. Tu non gli puoi dire con la retorica "tu lo devi fare perché un giorno farai quella cosa lì", perché loro ti guardano chiedendoti "ma quando?". Questa è una grande questione culturale e, permettetemi, anche etica, inerente ad una responsabilità educativa di una società per cui una generazione consegna ad un'altra il mondo. Questo si collega ad un'altra valutazione terribile che abbiamo davanti e che deve diventare anche una grande occasione di riflessione di lungo periodo: io contestavo mio padre in termini concreti ma anche simbolici come generazione e mio padre mi rispondeva di aver visto la fame, la malaria, la guerra, il fascismo...farà schifo tutto quello che tu contesti ora ma io ti consegno un mondo migliore di quello che mi ha consegnato mio padre. Io non sono sicuro di riuscire a consegnare un mondo migliore a mio figlio, anzi sono sicuro quasi del contrario.

Queste cose c'entrano o non centrano con la scuola? Io penso di sì.

3. **La terza questione riguarda i media.** Lo dico fino alla nausea. Quello che stiamo vivendo per l'innovazione didattica non è una questione di computer o di lavagne interattive, ma qualche cosa di epocale. Mi viene in mente la lettera di Platone sul rapporto tra la scrittura e l'oralità oppure il fatto che da qualche parte, millenni fa, in Mesopotamia si è passati dal sapere cantato e parlato alla scrittura, dall'oralità al testo scritto... cioè sta succedendo una cosa che non c'entra con gli strumenti, va molto più in là. Nella scuola utilizziamo ancora l'apprendimento di tipo trasmissivo come hanno fatto i nostri genitori, i nostri nonni con lavagna, libro, quaderno, penna... ma oggi gli studenti invece hanno tutte le informazioni immediatamente disponibili fuori e dentro la scuola. Pensiamo a far eseguire i compiti a casa quando tutto è disponibile: siamo in un altro mondo anche se non organizzato. Non sto dicendo che si può imparare senza la scuola e che la scuola non serve più, ma sto affermando il contrario: il compito della scuola diventa più complesso perché diventa il luogo di rielaborazione, di riorganizzazione critica, di comprensione più complessa di discipline che non sono neanche nella loro natura riconosciute scientificamente. Dobbiamo pensare ai problemi del pianeta: se noi portassimo a scuola come programma del primo anno delle superiori (faccio una provocazione) i documenti delle Nazioni Unite si affronterebbero in questi l'economia, la geografia, la storia, l'etica, la filosofia, ci sono tutte le scienze. Noi non ci pensiamo proprio a fare una cosa di questo genere. Pongo un altro problema: come avviene la rielaborazione a scuola? È solo una rielaborazione passiva o vi sono anche prodotti? Cosa chiediamo a questi ragazzi? devono produrre un video, produrre una ricerca, fare una sperimentazione scientifica prolungata, produrre un dibattito con tesi contrapposte e con una qualche

procedura... che cosa devono fare a scuola? O devono ripetere quello che si presume che venga richiesto? Queste sono le riflessioni che ci accompagneranno in questi anni perché noi sappiamo che nelle nostre scuole e nei luoghi educativi noi partecipiamo e facciamo partecipare ad un processo di innovazione dove c'è una grande quantità di sapere. Teniamo i ragazzi dentro questo procedimento, li facciamo maturare e li facciamo apprendere meglio e di più, ma è una modalità diversa rispetto a quella che abbiamo in testa. Questa per me è una grande sfida: come organizzare un sistema scolastico in un paese che deve tener conto di queste cose. Non può essere moralistico e si deve dire "dovete essere attivi". Bisognerà organizzarsi perché le migliaia e migliaia di ottime pratiche messe a punto in ogni angolo d'Italia, dalle Alpi alla Sicilia, con il sostegno della comunità nazionale, sono la direzione di marcia. Questo senza essere punitivi verso chi non è ancora attivo e senza negare che ci sono fondamentali momenti tradizionali da mantenere. In una prima liceo una buona lezione intesa in senso classico, ex cattedra, non ha fatto male a nessuno e un buon dettato ortografico in seconda elementare non fa male a nessuno. Quindi non sto dicendo "buttiamo a mare" la didattica tradizionale, si dovrà comunque continuare a saper scrivere ordinatamente nel rigo con la penna e probabilmente non sarà male che sappiano usare gli acquarelli e disegnare con estro e con una qualche competenza nel tratto. Occorre trovare la giusta direzione di marcia per mettere insieme gli aspetti più tradizionali della didattica dentro il processo di innovazione del mondo odierno.

4. L'ultima riflessione che vorrei affrontare per il tempo che verrà è questa: **cosa fa la scuola rispetto al paesaggio antropologico così mutato nelle relazioni in famiglia, nelle comunità o nella società?** La famiglia è una istituzione molto importante, ma oggi è portatrice di un

profondo disagio e di una grande difficoltà, spesso di malesseri specifici. Soprattutto, è molto rivendicativa verso la scuola da una parte mentre da un'altra delega alla scuola aspetti educativi generali che una volta erano solo propri. Dobbiamo aprire un dibattito senza dividerci tra chi è a favore della famiglia e chi è contro perché come si fa ad essere contro la famiglia? Però ci sono decine di migliaia di bambini che quando escono da scuola e vanno a casa non trovano nessuno o vanno in tre case diverse, la casa della nonna, la casa della mamma, la casa del papà... questa è una questione che riguarda tutti i mondi compreso quello della scuola. Si pongono due questioni: la prima riguarda cosa vanno a fare i bambini a scuola con queste situazioni. Alle spalle noi avevamo altri posti dove stare insieme agli altri bambini (nel quartiere, nel caseggiato...) e poi avevamo il luogo scuola il luogo scuola era il luogo della seconda socialità sul quale c'era un mandato forte perché lì stavamo con gli altri, ma andavamo principalmente per imparare; per giocare si stava, con gli altri, in un altro luogo. La mia esperienza mi ha reso evidente che oggi c'è una **confusione nel mandato**. I genitori mandano i bambini a scuola per socializzare, danno del tu agli insegnanti e si vestono come l'insegnante e l'insegnante si veste come i bambini. ... Ad un certo punto io mi sono arreso ed ho iniziato a "mettere la cravatta nei quartieri spagnoli" per far capire la distinzione tra grandi e piccoli. L'insegnante è visto come una persona e non solo come un insegnante, ma deve ricordarsi di essere autorevole e perché tutto funzioni gli alunni devono essere alunni e non ragazzi alla pari, altrimenti la relazione corretta non funziona.. Sono stato molto colpito, poche settimane dopo l'inizio del mio mandato, durante una visita ad una scuola periferica di Mestre con tanti ragazzi stranieri. Ho chiesto alle maestre come era la situazione in una realtà così complessa: secondo loro tutto andava benissimo perché "le mamme

non si lamentano e rispettano le insegnanti” e le mamme italiane, notando la differenza, rimanevano a guardare esterrefatte. Il tema è proprio questo: **il presidio del limite**. A me non piace il mondo dal quale siamo venuti noi, dove mio padre dava sempre ragione all'insegnante, non si poteva proprio parlare o obiettare, perché il torto era sempre mio. Ma ora come facciamo a ristabilire un limite? Per alcuni si dovrebbe ripristinare il limite e basta, ma non credo funzioni. Per altri il limite non è la cosa più importante, la cosa più importante è l'apprendimento: io penso che in una classe, soprattutto numerosa sia difficile far apprendere senza limiti al comportamento. Dovremmo riuscire a metterci seduti attorno ad un tavolo e riprendere a parlarne con i genitori. Bisogna distinguere bene con loro cosa deve fare la scuola e cosa debbono fare i genitori, e nell'assoluta distinzione delle funzioni educative, definire come costruire la complementarità. Se la scuola non trova una soluzione a questi problemi, non riuscirà a fare scuola.

Parliamone e cerchiamo, insieme, di capire cosa si deve fare<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Intervento non rivisto dall'autore.

# Piena Applicazione del Titolo V della Costituzione sul sistema scolastico.

Annamaria Poggi

1. Perché abbiamo bisogno di cambiare la gestione del nostro sistema scolastico: le disfunzioni nei livelli di apprendimento e nell'attuale modello di organizzazione

Il mio intervento vuole essere una riflessione sui problemi aperti nella scuola italiana oggi sotto il profilo della sua “*organizzazione*” e della sua “*organizzazione sul territorio*”: ruolo dello Stato (ed al suo interno della dinamica Ministero centrale, articolazioni periferiche, agenzie, ...); ruolo delle Regioni (quello che già hanno, quello che potrebbero avere); ruolo delle scuole (l'autonomia).

Io credo che oggi occorra fortemente porsi questo problema: il Governo ha già coraggiosamente intrapreso la strada della riforma degli ordinamenti (licei, istituti tecnici,...) e cioè ha già messo mano ad una delle due gambe del sistema, dando giustamente la priorità a quella dei contenuti. Ha già con altrettanto coraggio intrapreso la strada della razionalizzazione della risorsa docente nella scuola. Ma ora occorre completare l'opera e cioè mettere mano all'altra gamba del sistema: la sua organizzazione centrale e territoriale.

Perché è urgente questa seconda parte di riforme: direi per due motivi.

Il primo deriva dall'osservazione dei dati della realtà: nonostante l'impiego di non poche risorse (siamo in media con i Paesi Ocse almeno per l'investimento nel sistema di istruzione sub-universitario: la media Ocse è 3,9 in rapporto al Pil e noi siamo al 3,7), i risultati in termini di apprendimento dei 15enni sono scarsi e continuiamo ad avere un alto tasso di dispersione scolastica (20%) e universitaria (calato dopo la triennializzazione dei diplomi

ma comunque significativo). Ciò che è ancora più significativo è che dove si spende di più si ottengono i risultati meno brillanti. Tolte le Regioni a Statuto speciale (che come è noto sono storia a se non tanto per la differente legislazione sull'istruzione quanto per le differenze in termini di risorse tributarie) il divario tra alcune Regioni italiane (non solo Nord - Sud) è notevole: a parità di risorse impiegate i risultati sono diversi.

Il secondo è che bisogna cambiare l'organizzazione del sistema anche per evitare di far fallire le riforme sugli ordinamenti che debbono essere sorrette da un'organizzazione efficiente ed efficace quale non è la nostra in questo momento. Solo un esempio: se non ci doteremo in tempi rapidi di un sistema di valutazione efficace della funzione docente e delle scuole, da un lato lasceremo che le famiglie continuino a scegliere la scuola per i propri figli sulla base di indicatori estemporanei, dall'altro lo sforzo di produrre indicazioni per percorsi scolastici più funzionali alle nuove esigenze potrà essere in buona misura vanificato, come potrebbe non riuscire l'intento di ridare nuovo slancio all'istruzione tecnica. In altri termini gli obiettivi di sistema (portare la nostra scuola ad essere più competitiva, riportandola ad essere un ascensore di mobilità sociale; dare più chance ai nostri studenti per renderli realmente cittadini del mondo) si realizzano in buona misura anche modificando un'organizzazione che ad oggi non ha consentito di raggiungere quegli obiettivi. Il raggiungimento degli obiettivi di sistema non è una variabile indipendente dall'organizzazione del sistema: per fare una buona scuola non bastano buoni insegnanti.

Proprio per questo credo sia fondamentale ora riflettere sulla macro-organizzazione e, in primo luogo, sull'asse delle trasformazioni che riguardano i ruoli dello Stato in quanto tale (nella sua organizzazione), il rapporto Stato - Regioni e l'autonomia scolastica. E qui infatti che si registrano i più evidenti disequilibri.

Diversi sono i dati diffusi da varie fonti:

a. Spesa per l'istruzione



- Come si accennava prima rispetto alla spesa per l'istruzione siamo in media con i Paesi Ocse: la media Ocse è 3,9 in rapporto al Pil e noi siamo al 3,7. L'ammontare complessivo delle risorse spese è stato nel 2007 pari a 52,386 miliardi di euro. Di queste, l'82% è stato erogato dallo Stato, la cui spesa solo per l'1,7% non è regionalizzabile. L'11,5% della spesa complessiva è stato erogato dai Comuni, il 2,9% dalle Province e il 3,4% dalle Regioni. Il complesso della spesa per l'istruzione scolastica regionalizzabile rappresenta il 3,4% del Pil. Nelle regioni del meridione la quota è sempre al di sopra del 4%, raggiungendo il 6,8% in Calabria. Al contrario, nelle regioni del Nord è sempre inferiore al 3% (ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige) con il minimo rilevato per l'Emilia Romagna (2,3%).

- La spesa complessiva per studente è pari a 6.526 euro in media (a meno della spesa non regionalizzabile). Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta - seguite da Friuli Venezia Giulia, Calabria, Basilicata e Sardegna - presentano una spesa media superiore ai 7.000 euro, mentre il valore più basso si registra in Puglia (5.740 euro). Tutte le regioni del Nord e la metà delle regioni del Sud e del Centro presentano una spesa per studente superiore alla media nazionale. Decisiva nelle regioni del Nord è la spesa degli Enti locali, ben superiore alla media nazionale.

Quindi, la spesa complessiva non è inferiore alla media Ocse ma la sua distribuzione territoriale non è ottimale.

b. Rapporto docenti studenti

- Prima dei tagli sul personale avevano un rapporto praticamente doppio di insegnanti per 100 studenti rispetto alla media Ocse (media Ocse 5,9; Italia 9,3).

- Dai rapporti pareva che vi fosse un'equa distribuzione del personale docente tra le varie Regioni ma dati più approfonditi rivelano che, invece, la maggiore concentrazione di personale docente è (ancora fino al 2012 e se non verranno assunti provvedimenti diversi) al Sud.

Quindi, pur presi con molte cautele e dovendo seriamente valutare l'incidenza di più fattori (sostegno all'handicap; n. di percorsi didattici attivati) si registra una distribuzione territoriale del personale docente non ancorata a parametri oggettivi (n. studenti; n. plessi; ...).

c. Apprendimenti

○ I risultati Ocse Pisa confermano che nelle Regioni dove si spende di più non ci sono i risultati migliori. Con l'ulteriore aggravante che il valore legale del titolo di studio rende ancora più visibile all'esterno i paradossi. Il Corriere della Sera e il Sole 24 ore<sup>3</sup> hanno evidenziato che i diplomati di alcune Regioni risultano avere voti di diplomi superiori alla media nazionale, ma nel contempo provengono proprio da quelle Regioni in cui i dati Ocse Pisa sulle abilità e competenze dei 15enni risultano peggiori. Ennesima riprova di un sistema che non funziona, che non lesina titoli giuridicamente riconosciuti, senza preoccuparsi di garantire un insegnamento che costituisca fattore di reale crescita personale e di mobilità sociale. Per inciso va detto che è arrivato il momento di iniziare a prendere sul serio la questione del valore legale del titolo di studio, perlomeno di quello di fine ciclo secondario. Al momento, infatti, tale valore garantisce solo che uno studente è uscito da un ciclo di istruzione, ma non "come".

Questa organizzazione territoriale non funziona: dove sono concentrate le maggiori spese statali e le maggiori risorse (in termini di personale), i risultati non migliorano. E tale risultato si è prodotto con una gestione totalmente centralizzata delle risorse finanziarie e di personale. Sappiamo che in tema di trasferimenti siamo quindi - da questo punto di vista - all'anno zero. Per riorganizzazione il sistema occorre iniziare dal riequilibrio di questi fattori, come del resto hanno fatto altri Paesi.

Si rende però necessario fare due precisazioni essenziali.

---

<sup>3</sup> I dati sono stati pubblicati da "Il Sole 24 ore", 12 ottobre 2008.

- Il federalismo scolastico ha senso in quanto aiuta a conseguire gli obiettivi di sistema: rendere tutti i nostri studenti, indipendentemente da dove studiano, cittadini del mondo per i quali l'istruzione sia un ascensore di mobilità sociale.
- Il problema del "federalismo" scolastico non è necessariamente un problema Nord - Sud. La questione è capire, a partire da situazioni comparabili (cioè al netto delle condizioni sfavorevoli e a parità di investimenti), quali siano le zone del Paese che non producono risultati conformi agli obiettivi. Una volta individuati i contesti critici, si tratta di intervenire con input che tendano a rimuovere le condizioni sfavorevoli (Lep?), verificando il raggiungimento dei risultati. Impostare, secondo questa prospettiva, la questione del federalismo scolastico significa porre l'accento non tanto sul tema Nord-Sud, ma piuttosto su unità e differenziazioni. Si tratta di interrogarsi su dove sia utile e necessario che ci sia lo Stato (e uno Stato forte) e dove sia utile e necessario differenziare (cioè decentrare per rendere maggiormente responsabili i territori del conseguimento degli obiettivi di sistema).

## 2. Assetti istituzionali e riforma del sistema scolastico: le consapevolezze da cui partire

Vi sono altre riflessioni che riguardano il nostro sistema e che ci dicono del grave ritardo in cui ci troviamo:

- la prima è che se per lungo tempo parlare di riforma ha significato soprattutto pensare al rinnovamento dei programmi di insegnamento e a qualche aggiornamento sul piano degli ordinamenti degli studi, oggi parlare di riforma nel senso sopra indicato significa affrontare la dimensione micro e macro organizzativa dell'organizzazione del sistema per collegarlo sempre più strettamente con le esigenze dei cittadini, significa rendere il sistema più equo (nel senso sottolineato più volte da N.

Bottani<sup>4</sup> e cioè equità nella distribuzione del sapere); significa rendere il sistema più efficace per dare più chance agli studenti (e quindi alle famiglie) e ai docenti; significa ridiscutere le pratiche didattiche, ripensare la formazione dei docenti;

- la seconda è che ormai è a tutti chiaro, e soprattutto agli economisti che la gestione centralizzata dello Stato dei diritti sociali non ha prodotto eguaglianza reale perché le differenze ad oggi, cioè a gestione centralistica sono impressionanti, sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche, sia nella distribuzione delle risorse. La gestione centralistica statale, probabilmente perché sovraccarica di compiti e funzioni, non è riuscita a garantire l'unica cosa davvero importante: l'equità nella distribuzione delle conoscenze scolastiche e delle risorse, ovvero mettere tutti in grado di accedere liberamente alle conoscenze scolastiche.

Tali acquisizioni erano già circolanti in Italia agli inizi degli anni Novanta.<sup>5</sup> Se allora si fosse avviato un discorso serio di riforme implicanti la decentralizzazione non saremmo al punto di oggi, ovvero potremmo essere in questa sede a valutare, come invece faranno i colleghi stranieri, cosa funziona e cosa non funziona delle riforme.

- La terza ed ultima riflessione è che il moto verso la decentralizzazione è considerato da molteplici discipline (economica, giuridica, sociologica ...) un punto di sviluppo delle società: il governo delle moderne società complesse non tollera un'eccessiva concentrazione di funzioni e compiti in capo ad un unico livello decisionale e gestionale. Si corrono altrimenti due rischi: il rischio che i sociologi delle istituzioni chiamano

---

<sup>4</sup> N. Bottani, *Nessuna scuola è un'isola; come sviluppare l'equità tra scuole* in L. Caselli, *La scuola bene di tutti*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 109-125.

<sup>5</sup> Vedine la documentazione assai analitica in A. Medina - G. Rossi, *Uniformità e squilibri nel servizio scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna 1991.

sovraccarico di domande al centro del sistema e il rischio della implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. Perciò ormai molti giuristi, economisti, sociologi ... si chiedono se visti i risultati piuttosto deludenti non sia ragionevole affiancare ad un approccio dirigista un approccio basato sulla definizione di un ambiente nel quale la funzionalità diventi un'esigenza interna e propria delle singole amministrazioni. Per gli enti territoriali ciò significa rendere più responsabili gli amministratori nei confronti dei cittadini sia per quanto riguarda la gestione, sia per il reperimento delle risorse.

L'implicazione più rilevante è che lo Stato non può più pensare di **indirizzare e insieme gestire l'intero sistema**: la tradizionale struttura burocratica dell'amministrazione scolastica è oggi del tutto inadeguata a reggere le sfide poste dai complessivi processi di riforma autonomistica sopra delineati. Lo Stato deve concentrarsi sulle politiche di sistema vasto (valutazione, redistribuzione) mentre la gestione per essere più efficiente non può che essere decentralizzata. Come si evince dal Quaderno Bianco sulla Scuola: *“si tratta di porre tempestivamente rimedio allo squilibrio che si è creato, rafforzando il ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale, sempre più ritratto dalla gestione”*.

Ma non è dal ruolo dello Stato che occorre partire ma dal ruolo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: l'autonomia può essere virtuosa se inserita in un contesto di autonomie. Altrimenti si riduce ad autoreferenzialità della scuola.

3. L'autonomia delle scuole si regge solo all'interno di un “sistema” di autonomie

L'attuale autonomia è debole perché troppo frammentata (circa 12.000 scuole autonome) e perché non tiene conto di due elementi fondamentali che incidono sulla sua stessa operatività: la differenziazione e l'adeguatezza.

Il sistema pulviscolare delle autonomie unito alla sostanziale omogeneizzazione che regge l'impianto (per cui scuole di montagna e scuole di città, scuole di piccoli centri e scuole di grandi centri, scuole del Nord e del Sud, vengono messe sullo stesso piano) mantiene al "centro", anche quello periferico costituito dagli Uffici Scolastici Regionali, ogni decisione nella paventata ipotesi di introdurre "pericolose" differenziazioni tra scuole e/o utenti.

Al momento la vera minaccia all'autonomia non sono gli enti territoriali, bensì la persistenza invadenza del centro ministeriale (siamo arrivati nella scorsa legislatura a 30 direzioni generali!) che tutto dirige, ma nulla vede e nulla controlla realmente.

Per rafforzarsi l'autonomia, oltre ad essere caratteristica della singola istituzione scolastica deve diventare regola di funzionamento del sistema istruzione: per questo è importante avere la consapevolezza che l'autonomia delle scuole non può che collocarsi in un sistema di autonomie.

Non si riflette mai a sufficienza su questo dato che invece è la chiave di volta della costruzione del sistema: l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata concepita all'interno della decentralizzazione e lì trova la sua logica e la sua possibile possibilità di esistenza.

Ed anzi solo così può generare virtuosismi: è ormai dimostrato che in molti Paesi in cui sono state implementate riforme scolastiche di autonomia, la libertà di scelta ha prodotto effetti di segregazione nell'utenza a sfavore dell'utenza svantaggiata. Ed è altrettanto dimostrato che tale effetto negativo può essere corretto da una politica del governo locale in grado di correggere gli squilibri socio-culturali.<sup>6</sup>

Due sono le condizioni per cui un sistema autonomistico nel suo complesso (autonomia delle istituzioni scolastiche e decentralizzazione) funzioni:

---

<sup>6</sup> P.Landri, Autonomia scolastica ed equità in N.Bottani e L.Benadusi (a cura di), Uguaglianza ed equità nella scuola cit., 166.

- la costruzione di un reale sistema autonomistico locale e di una effettiva *governance* del sistema stesso (e che scongiuri il pericolo neo-centralismo regionale);
- la ridefinizione (e dimagrimento) del ruolo dello Stato;

#### 4. Le condizioni: il sistema “autonomistico” locale

Alle Regioni non sono mai state trasferite neppure le funzioni amministrative previste dal D.Lgs 112 del 1998 per la programmazione dell'offerta formativa. Di lì occorre ripartire. Una elencazione (meramente esemplificativa) delle funzioni regionali potrebbe essere:

- programmazione della rete scolastica;
- provvista di risorse finanziarie e di personale;
- attività amministrativa di controllo e vigilanza dei soggetti a vario titolo coinvolti nel servizio dell'istruzione;
- monitoraggio continuo sull'effettività dell'erogazione del servizio e delle criticità rilevate nell'esperienza, anche sulla base di segnalazioni e di proposte emergenti dai soggetti coinvolti nel settore dell'istruzione;
- determinazione del calendario scolastico;
- erogazione di contributi alle scuole non statali.

Il D.Lgs 112 del 1998, inoltre, menzionava espressamente una serie di compiti da trasferire al sistema degli enti locali territoriali, Comuni e Province, proprio nella logica del sistema scolastico come sistema “decentralizzato”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> L'art. 138 prevede, infatti: “Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti: a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;

Il nodo cruciale è, come ovvio, quello delle risorse (umane e finanziarie) ma se non si scioglie questo nodo, i discorsi sulla programmazione sono teorici: non è possibile una programmazione rispondente alle esigenze del territorio nonché una gestione efficiente del servizio istruzione senza poter decidere in merito alla variabile n. 1 e cioè le risorse finanziarie e il personale.

Sulle “risorse umane” la parola definitiva e coerente con il nuovo quadro costituzionale l’ha detta la Corte costituzionale con la sentenza n. 13 del 2004: *“ Una volta attribuita l’istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall’art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può*

---

*d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d’intesa con le istituzioni scolastiche;*

*e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;*

*f) le iniziative e le attività di promozione relative all’ambito delle funzioni conferiti;*

*g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.*

*2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d’intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:*

*a) educazione degli adulti;*

*b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;*

*c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;*

*d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;*

*e) interventi perequativi;*

*f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute”.*



*essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principî organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina.....Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. ....la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principî costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce.”*

- Altro dato rilevante che emerge dalla sentenza della Corte è che la gestione del personale prescinde dall'attuazione del federalismo fiscale, cioè del 119. Quindi le due partite (personale e risorse tributarie) non sono legate: il trasferimento della gestione del personale del resto comporta altre questioni: quella del trasferimento alle Regioni delle risorse con cui oggi lo Stato paga il personale e la questione della contrattazione collettiva. Quanti livelli di contrattazione? Stato – Regioni - Scuole? O Regioni-Scuole?

Il quadro costituzionale consente anche la soluzione più innovativa: passaggio completo alle Regioni, poiché allo Stato, come sappiamo competono Norme generali e Principi fondamentali. L'attuale normativa nazionale (il D.Lgs 165 del 2001) privatizza il lavoro pubblico e, dunque, consente che il datore di lavoro nella scuola possa anche non essere lo Stato. Nel contempo, lo stesso D.Lgs fissa la contrattazione del comparto a livello nazionale. Trattandosi di una fonte primaria la sua modifica deve essere effettuata in Parlamento: dunque una eventuale (ma indispensabile se ci sarà il passaggio del

personale...) modifica dovrebbe essere proprio quella concernente il livello della contrattazione, mentre dal punto di vista del “datore” di lavoro non sussiste il problema: già ad oggi e senza modifiche legislative questo può essere spostato dalla titolarità statale.

Il documento approvato dalla Conferenza delle regioni prevede uno sdoppiamento di competenze Stato-Regioni sul punto: dipendenza organica dallo Stato (contrattazione, *status*, dipendenza...) e funzionale, per la programmazione dalle Regioni. E' chiaro che il problema diventerà quello di riempire di contenuto la dipendenza “funzionale”.

Se questa è collegata alla programmazione mi pare evidente che debba toccare in primo luogo la questione della determinazione degli organici: la determinazione degli organici, infatti, se è collegata alla programmazione (che è regionale) non potrà più essere fatta dal Ministero.

Le altre questioni (chi è il datore di lavoro e dove si colloca la contrattazione) dovrebbero essere risolte di conseguenza, potendo anche andare più in là di quanto oggi prevede il documento approvato dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni.

In questo scenario, occorre però garantire le scuole nella selezione degli insegnanti, in coerenza con il loro Pof. La Regione datore di lavoro, in altri termini, non può meramente sostituirsi allo Stato con le medesime funzioni, pena la vanificazione dell'autonomia scolastica, oggi garantita a livello costituzionale.

Per cui una volta effettuato il trasferimento del personale (dallo Stato alle Regioni) ed istituiti gli Albi regionali, saranno queste ultime a dover garantire alle scuole una provvista di personale coerente con il proprio Pof (Quaderno TRELLE).

Qui si innesta la (drammatica vicenda) dello smaltimento del precariato, delle graduatorie e della mobilità interregionale. Lo smaltimento del precariato è drammatico sia per i precari più anziani (che sanno che la loro entrata in ruolo può avvenire ai limiti della pensione), sia per i giovani precari che rischiano di diventare vecchi mentre aspettano il lento avanzare delle

graduatorie. La situazione del nostro paese sotto questo profilo è realmente preoccupante. I confronti internazionali ci dicono che il nostro rapporto docenti-studenti è più o meno quasi il doppio della media Ocse: Ocse 5,9 e Italia 9,3 (Fonte: Quaderno Bianco sulla Scuola). Non solo ma l'elevato numero di insegnanti per studente risulta spiegato da altri due dati non insignificanti:

- Un maggior impegno orario in aula degli studenti;
- Un minor impegno orario degli insegnanti;
- La modesta dimensione delle classi (Fonte: Quaderno Bianco sulla Scuola).

Se non si interverrà a razionalizzare quanto prima questi dati ci troveremo molto presto in una situazione completamente ingestibile: una spesa pubblica per l'istruzione fuori da ogni controllo a fronte di una efficienza del sistema molto bassa.

In questa prospettiva la programmazione regionale potrebbe davvero, se gestita in maniera razionale e attenta ai bisogni reali delle scuole, costituire un passaggio rilevante.

Bisognerebbe, pertanto, operare con una molteplicità di strumenti combinati: certamente quello più efficace sarebbe il passaggio dalla graduatoria all'albo (per innestare una sorta di autoselezione tra persone motivate e non motivate e per evitare eccessive illusioni di collocamento) e il conferimento alle scuole di un budget che consenta la premialità sulla differenziazione di funzioni.

La differenziazione di funzioni deve investire, in primo luogo, la figura del dirigente scolastico e le sue responsabilità. Anche per essi occorrerebbe un albo e la possibilità per le scuole di sceglierli, coerentemente con il proprio Pof. Alla Regione, poi, il compito di valutarne i risultati gestionali.

Conseguentemente, la programmazione della rete scolastica dovrebbe procedere secondo una procedura (da dettare nella legge regionale):

1. la Regione con propria legge (concertata secondo le formule previste nello Statuto o da determinare) determina gli obiettivi formativi coerenti con la propria conformazione territoriale e la propria "vocazione"; detta parametri di razionalizzazione della

rete e fissa altresì obiettivi da raggiungere attraverso l'offerta formativa (più licei di un certo tipo; più formazione degli adulti...);

2. la Provincia (d'intesa con i dirigenti scolastici delle scuole comprese nel bacino) delinea il piano programmatico secondo le linee previste dalla legge regionale;

3. i dirigenti scolastici attingono dagli Albi la provvista di personale loro necessaria per il perseguimento del Pof.

#### 4. La ridefinizione del ruolo dello Stato

Le competenze statali "legislative" (norme generali, principi fondamentali e Lep) potrebbero così delinearsi:

- definizione dell'intero impianto del sistema (all'oggi la L.53/2003);
- regole uniformi per il reclutamento dei docenti (si sono abolite le Siss e per ora non vi è nulla di concreto su cui ragionare); soprattutto standard nazionali di professionalità che abilitano all'ingresso negli albi;
- legge quadro per la contrattazione sindacale (regionale e di scuola) sul personale;
- sistema nazionale di valutazione;
- definizione dei Lep che attengono all'esercizio della funzione didattica (apprendimenti minimi; utilizzo tecnologie, ecc.): sul punto al momento non vi è nulla, solo riflessioni dottrinali e la ricerca della Fondazione per la Scuola (Poggi e Campione, 2008)<sup>8</sup>;
- individuazione dei Lep connessi all'attuazione del diritto allo studio: anche qui come sopra e con l'annotazione aggiuntiva che siccome la competenza sul diritto allo studio è "esclusiva" delle Regioni e la sua attuazione avviene generalmente a livello locale, tale individuazione non può che essere concertata (Conferenza Unificata);

---

<sup>8</sup> A. Poggi - V. Campione, *Sovranità, decentramento, regole. I Livelli Essenziali delle Prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Il Mulino, Bologna 2009.

- individuazione e distribuzione risorse (qui bisogna una volta per tutte passare dalla spesa storica al fabbisogno standard);
- monitoraggio e controllo della spesa e definizione dei “piani di rientro”;
- perequazione (non ripiano debiti).

## 5. Conclusioni

Questi discorsi, occorre esserne coscienti, si collocano in uno scenario nazionale e internazionale di recessione dell'economia finanziaria (che colpisce l'Italia meno di altri Paesi) e di recessione dell'economia reale (che colpirà l'Italia come gli altri Paesi).

Di qui, oltre che una certa preoccupazione, l'imperativo ad una maggiore responsabilità di tutti per l'impiego delle risorse e l'appello ad una discussione meno ideologica e più orientata al bene comune.

# Analisi delle esperienze europee utili e trasferibili in un sistema innovato.

Luisa Ribolzi

Nel settembre del 2003, un gruppo di persone che si erano liberamente trovate, in base ad una procedura di intrecci amicali, oltre che professionali, ha cercato di costruire un'ipotesi di miglioramento della scuola e dell'istruzione (allora si parlava di attuazione delle riforme di sistema), che andasse oltre gli schieramenti partitici o ideologici. Il testo, messo in rete in un certo numero di siti che si sono offerti di ospitarlo, senza necessariamente dividerne per intero il contenuto, ebbe molte modifiche e integrazioni, ed è stato pubblicato nella sua versione definitiva nel 2005 (V.Campione, F.Ferratini, L.Ribolzi, *Tutta un'altra scuola. Ipotesi di buon senso per una riforma della scuola italiana*, Il Mulino, Bologna).

Pur avendo ricevuto numerosi apprezzamenti, le proposte di questo gruppo, che si definiva con un filo di ironia "del buon senso", sono rimaste lettera morta: quel che è peggio, il quadro dei problemi è rimasto invariato, e ad esso di è aggiunta la riforma dell'istruzione superiore prevista dalla L.240/2010. Nel pensare ad un intervento introduttivo, faccio riferimento al lavoro di allora, non certo per pigrizia, ma per riprenderne alcuni spunti tuttora attuali, integrandoli con nuove riflessioni.

L'istruzione, a tutti i suoi livelli e in tutte le sue forme – se non fosse logorata da un uso un po' riduttivo si potrebbe utilizzare il termine inglese *education*, che ne comprende la maggior parte – costituisce una *priorità assoluta* per il nostro paese, e richiede non tanto e non solo di affrontare e risolvere singoli problemi (gli insegnanti, la struttura dei cicli, la valutazione...), ma innanzitutto di *promuovere un investimento della società sulla scuola*, che viene accettato a parole ma non pare essere, nei fatti, una preoccupazione prioritaria. Non si tratta solo di tagli o non tagli,

ma di individuare delle priorità, investendo su quelle e non su altre, magari demagogicamente più gradite. Tra gli elementi che ostano a questa scelta c'è sicuramente la radicalizzazione degli schieramenti politici e la divisione in guelfi e ghibellini tanto amata dagli italiani, quanto improduttiva in genere, e che nel settore delle politiche educative produce solo slogan populistici, che prendono di mira il ministro forse più impopolare per definizione, e non solo rende impossibile prendere decisioni in tempi ragionevoli, ma rende impossibile un lavoro comune finalizzato allo sviluppo umano oltre che economico, delle giovani generazioni e del paese nel suo complesso.

Quello che potrebbe, può fare oggi un partito politico è identificare i problemi prioritari, proporre soluzioni ragionevoli e realistiche, e creare intorno a queste proposte un canale di comunicazione e dibattito in cui, senza rinunciare alle proprie identità culturali, si confrontino e collaborino posizioni legittimamente diversificate. Ho l'impressione che molti siano stanchi di opposizioni frontali sterili e immotivate, e siano disponibili a mettersi all'opera su proposte precise, pur sapendo che i tempi della formazione sono lunghi, superando la durata di un mandato parlamentare, ed evangelicamente raccoglierà chi non ha seminato, almeno non sempre.

## 1. Gli elementi di contorno .

Il primo elemento che si presenta a chi affronta oggi una qualsiasi proposta di cambiamento è la domanda "quanto costa?". Si tratta certamente di una questione non irrilevante, in cui però è necessario, quando si parla di sistema formativo, tenere presenti due considerazioni:

- si ottiene un miglioramento di produttività sia riducendo i costi a parità di risultato, sia migliorando i risultati a parità di costi. Poiché oggi i risultati dell'Italia non sono entusiasmanti nel confronto europeo (mancato raggiungimento delle soglie di diploma, persistenza di elevati tassi di abbandono, insufficienza di laureati tecnici e scientifici...), l'aumento di

efficienza va cercato a mio avviso in un miglioramento dei risultati a parità di costi: quindi in un diverso modello organizzativo della spesa;

- un secondo elemento qualificante è la crescita dell'equità, che si traduce non tanto nell'abbattimento delle barriere all'entrata, già largamente presente, quanto nella possibilità di completare i percorsi, e nella qualità dei percorsi stessi, indipendentemente dal loro statuto accademico. In altre parole, si accresce la qualità del sistema non mandando tutti al liceo classico o all'università, ma costruendo percorsi tecnici e professionali di eccellenza ad ogni livello.

In entrambi i casi, siamo nettamente in arretrato rispetto alla maggior parte dei paesi europei, che da un lato hanno potenziato l'autonomia delle scuole rispetto al centro riducendo a volte drasticamente la struttura centrale, e responsabilizzando gli attori, che per parte loro in misura crescente non si limitano a subire le trasformazioni in corso, ma incominciano a trasformarle in criteri per l'azione, e dall'altro hanno avviato esperienze di *vocational education* e di apprendistato di eccellenza, sviluppando il canale non universitario della formazione superiore, che in Italia muove i primi timidi passi.

Possiamo aggiungere a questi elementi un'ulteriore considerazione: si sta diffondendo sempre di più la convinzione che non solo la scuola e l'università non possono più pensarsi al di fuori di un sistema formativo allargato e sempre più integrato, connotato dall'espansione della comunicazione, ma anche scuole, università e altre agenzie anche non formali ottengono risultati migliori, a costi più bassi e in tempi più brevi, se collaborano tra loro in reti funzionali.

Esiste a tutti i livelli un "mondo reale" di operatori che riflettono, recuperando elementi di memoria collettiva, e si impegnano per avviare o completare processi di innovazione che per decenni le scelte politiche hanno invece ignorato, costruendo modelli di riforma basati su teorie più o meno attuali, e non su un attento ascolto dei bisogni della comunità civile. Una cosa dovrebbe essere chiara: nessuna riforma può limitarsi alla proposta di una



“ingegneria” del sistema, ma si presenta sempre, nella sua complessità, come un *processo di rinnovamento* che parta da un'attenta analisi dei bisogni formativi e da un accordo sui punti qualificanti, si sviluppa in modo *dinamico e interattivo* ed è capace di modificarsi lungo la strada. Questo modello, che qualcuno chiama *rolling reform*, riforma autoregolante, è forse la lezione più interessante che ci viene dai paesi del Nord Europa.

Una volta fissate le priorità, ed il loro ordine (e questo è compito comune dei politici e degli studiosi) è necessario definire il tempo minimo occorrente per l'attuazione dell'intero progetto, fissando gli obiettivi intermedi da verificare via via. Ma su questo pochissimo si fa in Italia: lo stato della ricerca educativa, e ancor più la sua irrilevanza sociale, sono sotto gli occhi di tutti. I politici avrebbero poi il dovere di cercare il consenso su questi obiettivi impegnandosi a mantenerli anche nel caso di un'alternanza politica, a partire da un'analisi delle trasformazioni in atto nel contesto culturale, sociale, economico e politico. Una riforma che sia per l'interesse di una sola parte, non importa quale, è una riforma che condanna la scuola ad una posizione subalterna e precaria, e brucia ogni possibilità di trasformarla in una leva per lo sviluppo.

All'interno di questo quadro, possiamo aggiungere la necessità di *tenere presenti gli obiettivi europei*, dal processo di Lisbona e Barcellona per la scuola, al processo di Bologna per l'università, che puntano tutti ad accrescere la competitività dell'Europa facendone sempre più una *società della conoscenza* in cui operano persone in grado di inserirsi in modo attivo e flessibile nella società e nel mercato del lavoro che l'innovazione tecnologica ha prodotto. L'insieme dei provvedimenti prevede un significativa armonizzazione dei sistemi, da cui l'Italia è ancora lontana, e contemporaneamente un ancoraggio sui diversi territori, per valorizzarne le vocazioni specifiche, elemento questo previsto, ma assai poco realizzato, dalla riforma del titolo V della Costituzione. Il tutto nel quadro di un blocco dello spreco di risorse umane ed economiche e con un approccio che valorizzi

istruzione e formazione, scuola ed extrascuola, statale e non statale.

Il principale elemento di *resistenza al cambiamento* ha molte caratteristiche: una visione centralistica del governo amministrativo e didattico delle scuole e degli atenei, con un desiderio di sterilizzazione dell'autonomia che nelle scuole viene favorito dalla decennale abitudine ad aspettarsi i "programmi" dal centro, mentre gli atenei vantano una maggiore autonomia, anche se forse solo in termini individualistici. Questo conservatorismo è trasversale alle appartenenze ideologiche, e si esprime in parte nel rifiuto della "cultura utile" da parte di taluni accademici, editori scolastici, e perfino alcune famiglie, che pensano ancora alla scuola come al luogo dove si trasmettono *esclusivamente* i saperi consolidati dalla tradizione, e non invece dove si aiutano i ragazzi a fare delle *riflessioni significative*, che rispondano alla loro esigenza di significato e di costruzione dell'identità, stimolando il loro desiderio di apprendere e di organizzare il sapere intorno a problemi che vanno risolti: è questo il principale significato del termine "competenza".

Un secondo forte elemento di resistenza è la *difficoltà a portare a compimento l'innovazione*, perché un numero crescente di persone non vogliono o non sanno collaborare per un *bene comune* che, caduta l'identificazione scuola - Stato (per limitante che fosse) oltretutto fanno fatica a definire. L'insegnamento non è più una missione, ma questa concezione non è stata sostituita da nient'altro, e certamente l'interpretazione impiegatizia non motiva alla partecipazione e all'impegno.

# **Liberalizzazione del sistema, scuola paritaria e libertà di scelta educativa.**

Roberto Pasolini

L'immagine che appare oggi agli occhi di chi osserva e ricerca lo status della libertà di educazione nel nostro Paese è contraddittoria.

Vi è sicuramente una minor "tensione negativa" da parte del mondo politico che, a parole, tramite gli interventi dei loro rappresentanti, si dichiarano favorevoli alla presenza della scuola paritaria, al principio della libertà di educazione ed alla libera scelta educativa. Questa situazione nasce anche dal fatto che la rappresentanza presente in parlamento (mai come in questa legislatura) è costituita da forze politiche che hanno sempre dichiarato, pur in modi diversi, la loro posizione favorevole.

Con gradualità si sta affermando il concetto che la scuola, "tutta" senza distinzioni, è la ineluttabile necessità di una società complessa

Di fatto, nel concreto, vi è stato uno stallo, se non passi indietro, rispetto alla stagione del 2000, anno in cui fu varata la legge di parità, sia da un punto di vista economico (*contributi ridotti negli anni con sempre maggiori difficoltà a raggiungere un livello accettabile e che hanno subito dal 2001 al 2012 un riduzione del potere di acquisto pari al 32%*), sia a livello di legislazione a causa dell'emanazione di norme non sempre allineate al principio di parità o complesse nell'applicazione e, di fatto, non eque, come ad esempio i criteri di ripartizione dei pur ridotti contributi annualmente stanziati.

## **UNA SCUOLA ORIENTATA AL FUTURO, CHE ABBA UN RESPIRO DI LUNGO PERIODO CON DIMENSIONE EDUCATIVA DEVE SUPERARE QUESTA SITUAZIONE INCOERENTE**

La giusta impostazione di un sistema di istruzione e formazione che punti alla sua modernizzazione non può prescindere da una corretta lettura di alcuni importanti elementi:

- un trend legislativo del Parlamento che punti alla liberalizzazione, alla semplificazione, alla riduzione della burocrazia, al trasferimento di funzioni di attuale competenza statale;
- la presa coscienza e valutazione delle indicazioni che vengono dagli altri Paesi, non solo europei, che confermano quanto azioni di liberalizzazione e maggior autonomia delle istituzioni scolastiche e formative producano miglioramenti complessivi sia nell'organizzazione delle istituzioni, sia, soprattutto, nei livelli di apprendimento degli studenti;
- le attese della popolazione, dato che diverse ricerche fatte negli ultimi due anni da enti diversi, hanno dato esiti pressoché uguali, confermando che la stragrande maggioranza delle famiglie italiane (75/80%) sceglierebbe la scuola statale anche nel caso in cui il servizio formativo offerto dalla scuola paritaria fosse gratuito, ma di contro circa il 20/25% sceglierebbe la scuola paritaria se non avesse condizionamenti di carattere economico, raddoppiando, di fatto, l'attuale popolazione di studenti frequentanti la scuola paritaria;
- ricerche recenti hanno dimostrato che un investimento che favorisca la liberalizzazione, che produca maggiori possibilità di esercitare il diritto alla libera scelta educativa da parte delle famiglie, produrrebbe, anche nel breve periodo, un risparmio economico per il bilancio dello Stato. In un periodo contraddistinto dalla crisi economica e dalla necessità di interventi di governo tesi

alla razionalizzazione della spesa, non è certo un aspetto da sottovalutare

Qualche breve commento ai quattro punti prima di passare a qualche proposte concrete.

Nei mesi scorsi abbiamo assistito alle reazioni provocate dalle decisioni del Governo e del Parlamento di introdurre norme che hanno puntato alla liberalizzazione nelle attività economiche del Paese: contestazioni e scioperi che hanno causato qualche intervento di aggiustamento, ma non un arretramento con la conferma di una linea che puntasse alla modernizzazione del Paese. La stessa determinazione, la stessa volontà politica deve animare la scelta della liberalizzazione, pur con tutta la gradualità ed i necessari ammortizzatori, del sistema scolastico pur sapendo che, come è avvenuto per gli altri settori, produrrà reazioni, contestazioni e scioperi, ma chi governa sa che a volte deve saper vivere scelte difficili, a rischio della impopolarità, se ha la convinzione che siano giuste e portino a buoni risultati nel tempo.

Spesso abbiamo rimandato al mittente le buone pratiche ed i buoni risultati ottenuti da altri Paesi con la motivazione che non si possono trasferire le esperienze di altri perché basate su tradizioni pedagogiche e culturali diverse. Dobbiamo abbandonare questo alibi, poiché abbiamo tutta la forza culturale di poter acquisire esperienze positive e di saperle applicare al nostro sistema scolastico, nel rispetto delle nostre tradizioni culturali.

Dalla recente ricerca commissionata del settore paritario alla Prof.ssa Luisa Ribolzi ed al Dott. Tommaso Agasisti da Associazioni, si evince il livello del target potenziale di famiglie che aspirerebbero di poter esercitare il diritto di libera scelta educativa. Da alcuni risultati rileviamo ad esempio che:

- Incrociando l'indice di status con le scelte emerge che le famiglie che non possono permettersi la scuola paritaria sono il

17,4% nel livello di basso reddito, scendono al 13,3% in quello di medio reddito ed al 4,1% in quello di alto reddito.

- **Il dato rilevante esce dall'indicazione che un'altra percentuale di famiglie, pari all'8,4%, sceglie la scuola statale solo perché costretta da vincoli economici**, pur non concordando con l'idea che debba esistere una sola scuola uguale per tutti.

Questo dato rappresenta un forte richiamo alle forze politiche da parte di centinaia di migliaia di famiglie che nella costruzione di un sistema rispondente ai tempi, non può essere disatteso. Questa tensione è confermata anche da una recente ricerca della Regione Lombardia in cui si evidenzia che, nonostante tutte le difficoltà, nel quinquennio 2004-2009 il numero degli studenti frequentanti le scuole paritarie è aumentato (in Italia) del 7,4% (dati MIUR)

Più si approfondisce il tema economico da un punto di vista oggettivo e scientifico e più appare evidente che quello dei costi è solo un alibi che il mondo politico utilizza per ritardare o non prendere decisioni nel timore che lo “sbarramento ideologico” produca reazioni di difficile gestione. Secondo l'adagio che “parlano più i numeri delle parole”, i numeri di cui oggi siamo in possesso e di cui è in possesso il mondo politico sono chiari e meritano il dovuto oggettivo approfondimento: un investimento fino a 1000 euro per studente produrrebbe addirittura nel brevissimo periodo un ritorno economico positivo per il bilancio dello Stato

Da queste riflessioni ed indicazioni nascono le proposte sui requisiti che dovrebbero contraddistinguere un nuovo modello di sistema scolastico che punti con forza sulla sua modernizzazione ed essere di ausilio a quella del Paese.

- Portare a compimento il riconoscimento di un unico Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione con conseguente pieno e concreto riconoscimento del servizio pubblico offerto da

ogni suo componente, (scuole paritarie ed enti di formazione compresi) in pari dignità

- Piena applicazione del principio di sussidiarietà con conseguente valorizzazione delle realtà formative già esistenti sul territorio

- Finanziamento del Sistema secondo alcuni presupposti che si ispirino al principio di liberalizzazione del sistema, alla pari dignità di ogni operatore indipendentemente dalla sua natura giuridica, al principio costituzionale della gratuità della scuola dell'obbligo indipendentemente dalla istituzione frequentata, all'abolizione di ogni discriminazione sulla natura dell'ente per la ripartizione degli interventi economici (profit – no profit o altro) e che punti, pur gradualmente, alla pari condizione di partenza ai fini della libera scelta delle famiglie

- Interventi per il finanziamento economico del sistema che parta dall'effettivo costo per studente, diversificato per ordini di studi, con graduale intervento finanziario percentuale verso le istituzioni paritarie e gli enti di formazione sulla base di quota capitarla, fino alla copertura totale del costo per la fascia dell'obbligo.

- In applicazione al principio di liberalizzazione del sistema portare a compimento la piena e reale autonomia finanziaria delle scuole autonome statali e l'autonomia nel reclutamento dei docenti.

- Patto sociale con le organizzazioni sindacali per la gestione dell'impatto sugli equilibri occupazionali

- Riconoscimento per gli enti no profit delle stesse condizioni finanziarie e contributive previsto per gli enti della medesima natura giuridica che operano in altri settori economici.

- Separazione, nella legislazione, tra norme generali – valide per tutti – e norme organizzative valide per le scuole gestite dallo Stato
- Nel rispetto del Titolo V della Costituzione questi principi, validi per lo Stato per le istituzioni di sua competenza, debbono essere estesi anche agli enti di formazione di competenza Regionale



# Completamento del processo di autonomia, autonomia anche finanziaria; il sistema di valutazione.

Claudio Gentili

Il sistema scolastico italiano soffre di cinque patologie:

1. statalismo
2. centralismo
3. ipertrofia legislativa
4. difficoltà di rapporto con l'esterno (autarchia organizzativa)
5. mancanza di rigorosa valutazione degli insegnanti, dei capi d'istituto e dei risultati di apprendimento degli studenti.

Nei Paesi più avanzati le riforme scolastiche hanno puntato a:

- rafforzare l'autonomia gestionale delle scuole
- decentrare le responsabilità in campo educativo dallo Stato verso le Regioni e gli Enti Locali.

**In Italia** questo processo, nonostante il dettato costituzionale, è appena agli inizi: a oggi esiste solo l'**autonomia didattica**, non esiste di fatto **autonomia organizzativa** e neppure **autonomia finanziaria delle scuole**. Non sono stati fino ad oggi attivati nuovi **organi collegiali** responsabili, adeguati all'autonomia scolastica.

L'autonomia non può essere assoluta: deve essere indirizzata e controllata dallo Stato; valutata da enti indipendenti esterni (Invalsi) e da un Servizio nazionale di ispezioni (tipo Ofsted in Inghilterra); giudicata da Enti locali e dall'utenza (famiglie e studenti).

Nella maggior parte dei Paesi **i risultati del sistema educativo sono costantemente valutati a livello nazionale, oltre che**

**attraverso le valutazioni internazionali.** I principali meccanismi adottati sono la **valutazione esterna degli apprendimenti degli studenti** attraverso test nazionali, la **valutazione esterna del sistema scolastico** o le ispezioni, ma anche l'**autovalutazione delle singole scuole**.

Introdurre **sistemi di valutazione dell'unità scolastica, interni ed esterni**, significa rafforzare l'idea della scuola come organismo complesso, coeso e finalizzato, rivolto al perseguimento di obiettivi trasparenti e condivisi. La valutazione aiuta il governo dell'unità scolastica ed esalta il ruolo strategico del dirigente e degli organi collegiali.

Per consentire una reale autonomia responsabile occorrerebbe stabilire una composizione dell'organismo di valutazione interna della scuola con membri in prevalenza esterni e l'utilizzo di indicatori rigorosamente definiti in campo nazionale dall'INVALSI (standard minimi nazionali di apprendimento per studenti di anni 14, 16 e 18 in italiano, inglese, matematica, scienze e la loro misurazione periodica attraverso test centralizzati su campioni rappresentativi di studenti, sul modello del Programma OCSE-Pisa, adottando precise strategie di miglioramento).

Sulla base delle migliori esperienze di rating delle scuole è opportuno introdurre una valutazione periodica del processo educativo e dei risultati delle unità scolastiche.

È auspicabile diffondere la pratica, già utilizzata da alcuni istituti di eccellenza, dei questionari sulla "customer satisfaction" da somministrare a studenti e famiglie (obbligo previsto dalla carta dei servizi delle scuole).

Nell'ambito della autovalutazione di istituto ogni scuola dovrà presentare un rapporto annuale per il Consiglio.

Occorre istituire un trasparente e credibile Sistema nazionale di valutazione dei risultati delle scuole, affiancato da forme guidate di autovalutazione.

La garanzia di poter monitorare i risultati delle scelte liberamente compiute costituisce, insieme, il necessario bilanciamento ed il migliore supporto per una reale autonomia didattica.

## **Statalismo e efficienza dei sistemi formativi**

Vorrei fare una riflessione partendo dal faticoso processo di liberazione della scuola da uno statalismo insopportabile, pesantissimo e inadeguato all'evoluzione di un Paese aperto, sia con riferimento agli istituti statali che a quelli cosiddetti privati o liberi o paritari.

Quella concezione dello statalismo che le leggi sull'autonomia scolastica del 1997 ci avevano fatto credere fosse stata superata sembra ancora molto attuale. La mia sensazione è che siamo un Paese ingessato e questo vuol dire che siamo bloccati dagli stessi problemi ormai da almeno quindici anni. Un libro di Luisa Ribolzi di qualche anno fa intitolato appunto "Il sistema ingessato" (1997) ha mostrato infatti come il nostro Paese sia uno dei pochi ad essere rimasto inchiodato ad un dibattito meramente ideologico sulla relazione pubblico-privato e, dunque, vi sia la necessità di sbloccarlo, prendendo decisamente la direzione di un suo superamento.

Ricordo che nel 1997 Berlinguer affidò a D'Amore, un grande esperto di statalismo e allora Direttore Generale del Ministero della Pubblica Istruzione, la relazione sul futuro della scuola non statale. Vi invito a rileggere oggi la relazione D'Amore, tredici anni dopo. La sua conclusione fu chiara e cioè che la scuola statale deve imitare la scuola non statale per tre motivi: migliorare il rendimento, ridurre i costi, avvicinare all'utenza l'esercizio del diritto all'istruzione (che è un diritto costituzionale), attraverso un potenziamento della libertà di scelta delle famiglie.

La promozione della competizione e dell'emulazione tra le scuole, sia statali che paritarie (con modalità di finanziamento che premiano le offerte migliori, incentivino lo sviluppo e trasferiscano risorse direttamente alle famiglie) è di fondamentale importanza per un progetto di scuola libera in grado di assicurare alle famiglie la libertà di scegliere per i propri figli il tipo di formazione che ritengono più adatta.

Sui limiti dello statalismo Don Sturzo ha scritto pagine importanti che andrebbero rilette oggi proprio perché la scuola cui tutti aspiriamo è la scuola della "*res pubblica*", cioè della cosa pubblica.

La liberazione dallo statalismo è un problema anche delle scuole statali così come lo sono una reale autonomia scolastica, predicata ma non sempre effettivamente attuata, e la sussidiarietà, che in alcune Regioni (penso alla Lombardia e al Veneto) si sta già realizzando.

I processi di modernizzazione e di miglioramento dell'efficienza nei sistemi formativi risultano ostacolati da quella che è stata efficacemente definita "l'alleanza tra Mammuto e Dinosaurio", tra burocrazia e corporativismo, i due grandi avversari di ogni innovazione che introduca nella scuola i principi del merito, della valutazione, della responsabilità e della qualità.

## **Autonomia finanziaria**

Nonostante gli indubbi progressi registrati in questi ultimi anni, non è possibile sottacere come il sistema scolastico non abbia nel suo complesso opportunamente sfruttato le possibilità che gli derivano dall'autonomia gestionale e funzionale di cui dispone, per aprirsi al mondo del lavoro ed alla società.

L'autonomia finanziaria in Italia semplicemente non esiste. Nei Paesi in cui esiste – e funziona – essa si fonda su un principio semplice: la scuola riceve un finanziamento a budget, cioè destinato a coprire tutte le esigenze della scuola e senza alcun

vincolo rispetto a finalità già definite dalle autorità scolastiche esterne.

Il finanziamento viene attribuito in base ad una formula nazionale, nota in anticipo e stabile per più anni, in modo che la programmazione delle attività possa svilupparsi con il necessario respiro. Il principale parametro per la sua determinazione è il numero degli alunni (e non quello delle classi), in modo che il dirigente possa distribuire la spesa in funzione delle caratteristiche degli utenti e non di un artificio amministrativo deciso dall'esterno (le disposizioni sugli organici).

Con la dotazione finanziaria vengono assunti e pagati gli insegnanti e l'altro personale – nel numero necessario e compatibile con le risorse complessive. I docenti sono la principale risorsa didattica delle scuole: se vengono scelti ed attribuiti dall'esterno,

sia per la quantità che per le qualità personali, alle scuole viene sottratta la principale leva per governare le proprie scelte<sup>9</sup>.

L'autonomia finanziaria era prevista all'inizio dell'iter parlamentare della legge 59/97 e poi non fu confermata per volere del parlamento. Malgrado ciò il regolamento attuativo dell'autonomia (D.P.R. 275 del '99) e vari atti ministeriali conseguenti (in particolare i D.M. 128 del 21 aprile 2000 e 44 dell'1 febbraio

---

<sup>9</sup> La norma prevede in teoria che le scuole vengano finanziate “senza vincoli di destinazione”, ma fa salva la possibilità di attribuire stanziamenti vincolati. Di fatto, oltre il 95% di tutti i modestissimi flussi finanziari attribuiti alle scuole (che notoriamente non comprendono la remunerazione del personale) arriva già collegato ad un fine specifico, definito dall'amministrazione centrale. La scuola governa “liberamente” solo il 5% delle somme che riceve.

Ma ancor più eloquente è un altro dato. Se si considera l'insieme della spesa nazionale per l'istruzione (incluso quella per gli stipendi e quelle degli Enti locali), le scuole in realtà possono decidere sull'utilizzo di una frazione trascurabile: poco più dello 0,5% del totale. Tale è – al di là degli orpelli retorici e della salvaguardia costituzionale – il livello reale di autonomia finanziaria. E siccome il controllo delle risorse è la premessa dell'autonomia operativa, la marginalità di questo aspetto travolge tutti gli altri. Esso è certamente il singolo fattore più importante correlato al mancato sviluppo dell'autonomia delle scuole.

2001) hanno aperto sia da un punto di vista normativo, sia amministrativo la strada alla “sperimentazione dell'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche”.

Bisogna ricordare che sia il regolamento attuativo dell'autonomia sia le norme successive erano esplicitamente frutto della più ampia consultazione istituzionale che mai la scuola italiana abbia vissuto e che impegnò l'amministrazione e le scuole per oltre due anni. Purtroppo a tale dichiarazione di volontà non è seguita, anche per il diverso indirizzo assunto nel frattempo dalla politica del governo, la destinazione di risorse. Le istituzioni scolastiche autonome non hanno più avuto a disposizione le risorse necessarie per sviluppare una propria autonomia reale né sul piano finanziario (finanziamenti dal Ministero in primis, ma anche dagli enti locali) né sul piano degli organici del personale. Anzi, in questi anni abbiamo assistito semmai ad una politica di progressiva riduzione delle risorse assegnate alla scuola statale (né quella non statale sta molto meglio, vista la gestione incerta della legge 62/2000).

Eppure l'autonomia rappresenta un'innovazione di portata straordinaria; la combinazione di una più ampia libertà di iniziativa della scuola nella didattica e nella ricerca educativa con l'autogoverno organizzativo e l'autogestione finanziaria libera un potenziale di creatività in grado di produrre effetti positivi in termini di efficacia e di efficienza, tanto a livello della singola istituzione scolastica, quanto del sistema nel suo complesso.

## **La professione dell'insegnante**

La professione degli insegnanti deve diventare più dinamica, motivante e attraente. La scuola non ha bisogno di insegnanti “impiegati”, ma di insegnanti “professionisti”. Gli insegnanti dovrebbero essere scelti e assunti dalle singole scuole, che dovrebbero avere la libertà di sviluppare nuovi approcci educativi senza che l'esercizio della professione risulti ostacolato

da regolamentazioni nazionali troppo rigide. Per rendere le scuole più flessibili e dinamiche e per offrire agli insegnanti carriere più stimolanti e motivanti, è necessario modernizzare l'organizzazione e la gestione scolastica.

Uno degli aspetti più delicati del processo di professionalizzazione è l'individuazione del metodo migliore per premiare l'insegnamento di qualità e per incoraggiare gli insegnanti a cercare di migliorare. La valutazione delle scuole e quella degli insegnanti sono temi molto delicati: studenti e famiglie si aspettano sempre più che gli insegnanti rendano conto della qualità dell'insegnamento che ha un forte impatto sulle chance di vita dei giovani.

Un nuovo studio, effettuato dagli economisti Raj Chetty e John Friedman dell'Università di Harvard e da Jonah Rockoff della Columbia seguendo l'evoluzione di due milioni e mezzo di studenti nell'arco di oltre vent'anni, ha evidenziato l'importanza di avere insegnanti di qualità sui redditi futuri degli alunni e in generale sullo sviluppo della loro vita.

Dopo aver individuato gli insegnanti bravi, quelli medi e quelli scarsi, gli economisti hanno analizzato il percorso dei loro studenti nel lungo periodo, studiando dati sul loro reddito, sui tassi di iscrizione all'università, sull'età in cui hanno avuto un figlio e sulla città e la zona dove vivono. I risultati sono stati impressionanti. Limitandosi ai punteggi degli esami l'effetto di un bravo insegnante di solito svanisce dopo tre o quattro anni. Ma, assumendo una prospettiva più ampia, gli studenti continuano a beneficiare dell'influsso positivo di un buon insegnante per anni. A parità di altre condizioni, uno studente che ha avuto un insegnante molto bravo per un anno, tra la quarta elementare e la terza media, guadagna 4.600 dollari di reddito in più nell'arco dell'intera vita, contro uno studente della stessa classe di età che ha avuto un insegnante medio. Sostituire un insegnante "scadente" con uno medio produrrebbe un incremento dei guadagni degli studenti nella vita di circa 266mila dollari. Questo significa che lasciare un insegnante a basso valore aggiunto in

una scuola per 10 anni, invece di sostituirlo, porta a perdere 2,5 milioni di dollari di reddito.

Mentre in passato la maggioranza dei docenti appariva contraria di fronte ad ipotesi valutative o a politiche del personale basate sulla meritocrazia, oggi i professori sono favorevoli all'introduzione di prospettive di carriera e all'utilizzazione del metodo valutativo per impiegare al meglio le risorse umane nella scuola, come emerso dall'indagine TALIS (Teaching and Learning International Survey, 2008) dell'OCSE.

Tra gli obiettivi strategici di una valutazione degli insegnanti vi è sicuramente quello di collegare il miglioramento retributivo ad un meccanismo di riconoscimento del merito e non solo al maturare dell'anzianità; mettere in moto una dinamica di emulazione positiva tra gli insegnanti; indurre in tutti i docenti un'abitudine all'autovalutazione, quale presupposto necessario per il miglioramento generale delle loro prestazioni; attrarre alla professione di insegnante anche laureati di elevate qualità, attraverso una prospettiva di migliori retribuzioni e di sviluppi di carriera; far emergere le personalità più interessanti in ogni scuola ai fini della attribuzione di compiti ulteriori, sia di natura didattica che di organizzazione delle scuole.

C'è ancora molto da lavorare per rimettere in moto il sistema scolastico, per migliorare la condizione dell'insegnante e la qualità delle metodologie didattiche. La posta in gioco è troppo alta. Quando si tratta degli insegnanti dei nostri figli e delle scuole in cui insegnano, dobbiamo pretendere il meglio.



## **Governance, reclutamento del personale, stato giuridico docenti e dirigenti.**

Pasquale Capo

Stiamo vivendo un periodo particolarmente difficile a causa di una profonda crisi di carattere economico e di una recessione che non ha eguali nella storia del nostro Paese. Una crisi che coinvolge non solo l'Italia, ma l'Unione europea nel suo complesso ed altre realtà extra europee. Una crisi esposta al rischio dell'effetto domino, indotto dalla globalizzazione della produzione e dei mercati, dalla delocalizzazione e dalla deindustrializzazione, dai riflessi psicologici amplificati e dalle comunicazioni in tempo reale e dalla tecnologia.

Le difficoltà della ripresa dipendono soprattutto dal fatto che la nostra è una società da tempo statica, poco competitiva, ripiegata su stessa, incapace di valorizzare appieno il proprio capitale umano, di riconoscere il merito e i talenti e senza concrete e convincenti prospettive soprattutto per i giovani, anche in mancanza di una piena sintonia e di una proficua interazione tra i percorsi scolastici e formativi e il sistema produttivo e del lavoro.

Siamo ad una svolta epocale, che esige decisioni rapide e risolutive, che probabilmente imporrà ai diversi Paesi la ricerca di nuovi equilibri, l'individuazione di idonei correttivi, l'attivazione di nuove forme di solidarietà e di equità; il tutto riscrivendo alcune regole della finanza, rivedendo i rapporti tra gli Stati e i grandi gruppi economici, prevedendo e programmando nuovi modelli e strategie di investimento e di distribuzione della ricchezza, soprattutto a sostegno delle aree deboli e a garanzia delle giovani generazioni.

Dal canto nostro, per far fronte alla crisi e alla recessione, stiamo sostenendo uno sforzo straordinario, che vede il concorso e l'apporto di tutte le componenti del nostro Paese: Governo, parti politiche, rappresentanze del mondo sindacale, imprenditoriale e

associativo, amministrazioni pubbliche, espressioni tutte della società civile.

Ma per trovare la determinazione e la forza di reagire, per superare l'emergenza, per dare avvio alla ripresa, per intraprendere un corso virtuoso, occorrono investimenti di lungo respiro, scelte lungimiranti che si traducano in progetti che diano certezze e fiducia alle giovani generazioni, interventi di carattere strutturale; e ciò in un'ottica che non si limiti alla sola realtà italiana, ma che si estenda all'Europa e al più ampio contesto internazionale.

Per superare la situazione di stagnazione che da tempo ci condiziona e ci penalizza e per dare diverse e più idonee prospettive di crescita al nostro Paese, bisogna impostare e attivare politiche che diano priorità ai giovani e alle loro capacità progettuali, di inventiva e di responsabile determinazione.

In tale ottica, bisogna realizzare, come prima accennato, un sistema di istruzione e formazione efficiente, efficace e di qualità, costruire una scuola al passo con i tempi, competitiva, in grado di raggiungere obiettivi di coesione sociale, di crescita umana, civile e culturale, di consolidamento dei valori della democrazia, di avanzamento degli ordini civili; una scuola insomma che crei equità e solidarietà e costituisca un fattore di sviluppo complessivo.

Come Paese post moderno, facente parte dell'Unione europea, che abbia un ruolo importante nel contesto internazionale, che voglia fattivamente impegnarsi in un progetto di crescita e di ammodernamento di lunga durata, non possiamo limitarci a contrastare e superare gli effetti della crisi e della recessione, ma dobbiamo attivarci per trovare la forza di reagire e "trasformare la recessione in una straordinaria opportunità di cambiamento".

Perché questo avvenga, abbiamo bisogno di "una scuola orientata al futuro, con un respiro di lungo periodo e dimensione educativa basata sul merito". Ciò in quanto nella società della conoscenza, tecnologicamente avanzata, esposta a continui e rapidi cambiamenti e caratterizzata dal predominio delle scienze e

delle innovazioni, l'investimento più produttivo e redditizio è quello in cultura e formazione.

Mai come in questo periodo è stata tanto avvertita l'esigenza di fare affidamento su un sistema di istruzione e formazione e, in particolare, su una scuola in grado di formare cittadini a pieno titolo, in possesso di competenze coerenti con i continui mutamenti e con le richieste e le attese del mercato della produzione e del lavoro.

Ormai è consapevolezza diffusa che l'istruzione e la formazione, e la scuola in particolare, nella società della conoscenza hanno un ruolo di assoluta centralità e che investire in cultura e formazione significa progettare in maniera lungimirante e con senso di responsabilità il proprio futuro e predisporre le condizioni per la valorizzazione del merito e al tempo stesso realizzare la massima inclusione.

In sostanza, occorre costruire una scuola che superi le logiche tradizionali dell'organizzazione e della gestione, che dia prospettive nuove e moderne, che sia flessibile e legata alle esigenze e alle istanze del territorio, che motivi adeguatamente il personale docente, che riscuota il consenso e l'interesse dei giovani, li appassioni e ne asseconi le vocazioni e le capacità, che sia in grado di dare risposte coerenti non solo nel presente ma anche in una prospettiva di lungo termine. Una scuola, insomma, che nell'era virtuale della digitalizzazione e delle innovazioni tecnologiche e nell'ambito di una società multietnica e multiculturale, non viva una dimensione di carattere retrospettivo, né faccia ricorso a schematismi ormai superati, ma concorra a costruire il progetto strategico di rinnovamento del nostro Paese.

Come è noto, l'istruzione e la formazione, negli ultimi 50 anni, hanno vissuto, nella nostra realtà, vicende alterne e tormentate, spesso contraddittorie, fatte di spinte in avanti, di ripensamenti e rifacimenti, anche per il succedersi di governi e posizioni ideologiche che, al di fuori di ogni intento costruttivo e di continuità, hanno disfatto anche quanto di valido e condivisibile era stato realizzato dalle precedenti gestioni.

Dagli anni 2000 in poi sono state tentate e in parte realizzate vere e proprie riforme di sistema ad opera dei Ministri Berlinguer, Moratti, Fioroni e Gelmini. Allo stato, dopo una lunga stagione che potremmo definire “del cantiere aperto”, si avverte l’esigenza, opportunamente evidenziata dal Ministro Profumo, di effettuare solo quegli interventi necessari che, superando teorizzazioni e astrazioni e facendo riferimento ai bisogni reali della scuola attiva e militante, consentano di dare qualità al sistema, di valorizzare il merito e, al tempo stesso, di garantire la massima inclusione e realizzare offerte formative personalizzate, che tengano conto delle condizioni iniziali di ciascun alunno.

Alcune proposte e linee di azione sono state indicate recentemente dal MIUR nel documento programmatico in data 31 gennaio 2012; documento da leggere in sequenza e in consonanza col Piano di azione per l’occupabilità dei giovani “Italia 2020” e col Rapporto OCSE “Europa 2020”.

E’ pertanto importante individuare quali siano le chiavi attraverso le quali riuscire a leggere e a interpretare le esigenze della scuola attiva e militante, vale a dire quelle esigenze che spesso sfuggono all’attenzione dei responsabili politici e dell’alta amministrazione.

E’ di tutta evidenza che tra le chiavi di accesso ad un futuro all’insegna dello sviluppo e della qualità della vita, figurano i nuovi modelli di governance, di reclutamento degli insegnanti, di stato giuridico degli insegnanti e dei dirigenti scolastici, in coerenza con l’attuazione e il potenziamento dell’autonomia scolastica, che, come è noto, ha assunto rilievo costituzionale con la modifica dell’art. 117 della Costituzione.

Sappiamo che l’autonomia è parte importante dell’ampio processo di rinnovamento e di modernizzazione della pubblica amministrazione, iniziato intorno agli anni ’90 e finalizzato al superamento del centralismo ministeriale, alla valorizzazione dei servizi del territorio, ad un maggiore riguardo alle esigenze del cittadino utente, al decentramento dei compiti e delle procedure, alla privatizzazione del rapporto di servizio, al raggiungimento

degli obiettivi nell'ambito della legittimità e dell'osservanza formale delle norme.

Ne sono esempi evidenti: la legge 241/90 riguardante il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi; la legge 421/92 di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale; il decreto legislativo 29/93 riguardante la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.

In sostanza, la compiuta attuazione dell'autonomia costituisce fondamento e premessa rispetto ad ogni processo innovativo e qualitativamente valido riguardante il sistema dell'istruzione.

Ma l'autonomia, introdotta nel nostro ordinamento giuridico con la legge n. 59/1997 (art. 21) rimane una grande incompiuta. Si parla, infatti, di autonomia "zoppa" proprio per significare che alcuni suoi importanti profili attendono tuttora di essere realizzati. Ne soffrono: -il buon andamento del sistema scolastico nel suo complesso e la possibilità di disporre di quote orarie per l'attivazione di altre discipline o il potenziamento di quelle esistenti; -la flessibilità dei percorsi scolastici; -la personalizzazione dell'offerta formativa; -le attività laboratoriali; -il giusto equilibrio tra il conoscere e il fare, tra cultura classica e cultura scientifica.

Vale la pena di ricordare che le norme sull'autonomia - fermi restando i principi e i criteri comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di programmazione e gestione definiti dallo Stato e i livelli unitari nazionali relativi al diritto allo studio - prevedevano espressamente che le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione dovessero essere progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, anche in deroga alle norme in vigore in materia di contabilità dello Stato.

L'autonomia doveva dar vita ad una vera e propria "rivoluzione copernicana" che aveva il suo baricentro nelle scuole e che faceva dell'amministrazione scolastica, riformata ai sensi del decreto legislativo n. 300/99, la struttura servente e di supporto ai

servizi scolastici e all'offerta formativa: una riforma di sistema che, come si rileva dal comma 15 dell'art. 21, prevedeva anche una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo di riforma degli organi collegiali a livello nazionale e periferico, tenendo conto della specificità del settore scolastico e di una serie di altri criteri.

Come è noto, il decreto legislativo di riforma degli organi collegiali veniva emanato in ottemperanza alla delega, ma non aveva esecuzione a causa della mancata adozione delle norme attuative.

E' pur vero che l'autonomia ha trovato, nel tempo, taluni spazi di ampliamento: valga il richiamo alle disposizioni del Ministro Fioroni e, da ultimo, alle previsioni contenute nei decreti n. 87 e n. 88 concernenti rispettivamente l'istruzione professionale e l'istruzione tecnica, nonché alle Linee guida applicative dei citati decreti.

Ma siamo ancora lontani da quella autonomia di tipo funzionale di cui le scuole debbono concretamente disporre nell'assolvimento dei propri compiti, da quella facoltà di autodeterminarsi nel rispetto delle norme di cui agli articoli 33 e 34 della Costituzione e delle leggi e dei regolamenti statali e regionali riguardanti la materia.

Tra l'altro, non può sfuggire che l'autonomia scolastica, per raggiungere in pieno i propri obiettivi, deve essere parte integrante di un sistema di autonomie che, a livello locale, si esprima attraverso la governance ed abbia la titolarità della gestione.

E' stato giustamente osservato che in un sistema decentralizzato e policentrico lo Stato deve proporsi "come centro di competenza nazionale", al di fuori della gestione, non potendo indirizzare e al tempo stesso gestire l'intero sistema.

Un ulteriore limite alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 21 della legge n. 59/97 e al D.P.R. 275/99 e successive norme, è derivato, in applicazione dell'art. 64 della legge n. 133/2008, dai consistenti tagli degli organici relativi al personale della scuola, praticati tra l'altro, in maniera "orizzontale" e spesso con criteri

non uniformi e non ispirati ad equa distribuzione tra le varie realtà territoriali. Insistere in tale politica sarebbe di grave pregiudizio per il regolare funzionamento e per la qualità dei servizi scolastici e dell'offerta formativa e ritarderebbe ancora di più il processo di autonomia.

Si rivelerebbe, poi, opportuna, in funzione e a sostegno di una virtuosa attuazione dell'autonomia, la previsione di un organico funzionale, col coinvolgimento di reti di scuole.

Un reale potenziamento dell'autonomia scolastica vuol dire anche rendere più flessibili i percorsi scolastici, tenendo in particolare evidenza le attitudini, le vocazioni e i bisogni dei singoli alunni, stabilendo significativi raccordi con le attività produttive e col mondo del lavoro.

Occorrerebbe, in sostanza, rimuovere il disallineamento tra i suddetti sistemi che tuttora penalizza i nostri giovani; in effetti oltre centomila posti di lavoro sono occupati nella nostra realtà nazionale da diplomati provenienti da altri Paesi, avendo i nostri diplomati seguito percorsi di studio non coerenti o poco coerenti con le esigenze del mercato del lavoro ed essendo privi delle competenze necessarie per ricoprire tali posti.

Contestualmente bisognerebbe incentivare il ruolo degli istituti tecnici superiori e dell'alta formazione professionale, realizzando offerte formative ed opportunità pienamente in linea con le esigenze sociali e del lavoro.

In relazione alle suaccennate considerazioni, l'autonomia "statutaria", prevista dal testo unificato del progetto di legge sull'autogoverno delle istituzioni scolastiche, segna un notevole passo in avanti, in direzione della piena attuazione dell'autonomia stessa e va perciò condivisa e sostenuta con iniziative opportune di sensibilizzazione e di promozione.

Occorre, altresì, che l'autonomia, in coerenza con quanto, tra l'altro, previsto dal citato testo unificato, sia opportunamente supportata dall'attenzione e dall'impegno dei livelli istituzionali competenti (Stato, regioni, autonomie locali) in conformità di quanto disposto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni e nell'ambito di costanti raccordi e

interazioni con le “realità culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi, ciascuna secondo i propri compiti e le proprie attribuzioni”.

Tale sforzo di collaborazione e di appoggio alle attività delle istituzioni scolastiche autonome potrà trovare ulteriori ambiti applicativi e supporti con l'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, che pure figura tra i temi da trattare e dibattere in questo Seminario; attuazione che, tra l'altro, dovrebbe sortire un migliore coordinamento tra i vari livelli di governo del sistema, il superamento delle numerose contraddizioni oggi esistenti nel campo della razionalizzazione della rete scolastica, una ridefinizione e razionalizzazione delle funzioni degli enti locali in materia di istruzione.



# **Qualità, merito e collegamento con il mondo del lavoro.**

**Anna Marsili**

*La conoscenza, la bellezza e la storia sono le risorse più forti del nostro paese. Il vero, il buono e il bello sono valori irrinunciabili, sono le virtù a cui bisogna educare nel ventunesimo secolo.*

Il cambiamento provoca una vera crisi istituzionale. Politica ed educazione debbono rispondere alla sfida della complessità e della globalizzazione che allunga le dita nella vita di tutti e di ognuno. La formazione professionale, la scuola devono trovare una misura tra dimensione globale e locale, tra processi di individualizzazione e concomitanti processi di massificazione, tra espansione della soggettività e necessità della razionalizzazione, tra l'univocità delle parole d'ordine del moderno e la pluralità del dopo moderno, tra la crisi dell'etica del lavoro e la diffusione dell'estetica dei consumi; esse corrono il pericolo della marginalità sociale, rischiano di diventare delle vere e proprie istituzioni guscio, realtà che conservano il nome ma non hanno più sostanza e funzione.

La politica, diceva Don Milani, è il contrario dell'avarizia. Per questo sia l'azione politica che quella educativa comportano il coraggio, l'immaginazione generosa, la capacità di aiutare i giovani a scoprire le proprie vocazioni. Se educare vuol dire aiutare la vita e aiutare lo sviluppo si può coniugare la politica con l'educazione. Una politica attiva nella formazione e nella scuola è capace di produrre futuro. A ben vedere, sia l'educazione che la politica non hanno certezze ma entrambe fanno promesse, promesse di cui sono responsabili sia i politici che gli educatori. E la promessa, diceva Nietzsche, è "la memoria della volontà", è un impegno attivo per il futuro. Un futuro che non si può prevedere ma si può costruire proprio grazie all'educazione.

L'educazione dei giovani è la custode della speranza.

La formazione è la migliore risposta alla crisi. La cultura rimane il miglior investimento per il futuro di un luogo chiamato Italia. E' necessario ripensare lo sviluppo culturale, i bisogni simbolici delle nuove generazioni, dei giovani come degli insegnanti.

Formazione della persona e del cittadino, merito e cultura della solidarietà, educazione per tutta la vita e ruolo del lavoro come mezzo educativo, dialogo con il paesaggio inteso come educatore e innovazione tecnologica sono necessarie per rinnovare in maniera creativa la cultura pedagogica italiana sullo sfondo della globalizzazione, della società complessa, della società della conoscenza.

Bisogna coniugare l'impegno politico e civile con l'innovazione tecnologica e le reti, il senso della convivenza con la cittadinanza europea e mondiale, ripensando l'educazione all'epoca di Internet e dei nuovi media digitali.

Bisogna ritrovare il gusto di apprendere e di insegnare, riattingendo all'etimologia dello *studium* che deriva da *studere*, che significa desiderare: un'istruzione, un'educazione e una formazione capaci di desiderio per una scuola che riabilitando i sensi, ritrovi il senso, che ritrovando i sapori, rianimi i saperi.

Becker, premio Nobel per l'economia nel 1992, non ha esitazioni: «La sfida economica di questo secolo si giocherà sul capitale umano». La sfida non riguarda soltanto la dimensione aziendale o scolastica o, generalizzando, "individuale" per il miglioramento del "capitale umano". In termini macro questa sfida riguarderà direttamente il confronto fra le nazioni: quelle che saranno riuscite a trasferire i proventi della crescita e del benessere in un investimento sul capitale umano saranno quelle che riusciranno a prevalere nella corsa verso il progresso, verso un miglioramento della produttività, verso l'innovazione tecnologia e la sua applicazione immediata nell'economia.

In Italia con l'avvento dell'*autonomia* scolastica si sta sviluppando nelle scuole un nuovo atteggiamento, che è tipico delle imprese, sia verso gli utenti sia nell'utilizzo delle risorse. Si cerca di esplicitare e innovare sempre più i contenuti del servizio offerto e,

rispetto alle risorse, si tende a garantire degli standard di qualità e di produttività sempre più soddisfacenti.

Rendere conto delle proprie scelte, dei propri risultati può essere motivo di preoccupazione e d'ansia per il personale scolastico; ma la consapevolezza di essere delle persone che mettono in campo la loro professionalità non in modo solitario, ma in un contesto di gruppo e per l'educazione dei giovani che rappresentano il futuro della nostra società, dovrebbe aiutare a superare sia stati d'ansia che preoccupazioni. Un aiuto concreto può arrivare dall'implementazione del sistema Qualità nella scuola che si basa sulla definizione dei *contenuti* dell'autovalutazione e sugli *strumenti* concreti da utilizzare per attuarla.

Nel sistema qualità vengono individuate delle sequenze di attività (*processi*), finalizzate a realizzare specifici *servizi (output)*, attraverso la *trasformazione* di elementi *in ingresso (input)*; in particolare, vengono identificati i processi di realizzazione dei *servizi finali* rivolti agli *utenti della scuola* ed i processi ausiliari o trasversali, tipicamente rivolti al *personale interno*, comunque necessari per garantire la qualità progettata dei servizi finali; nei processi di realizzazione dei *servizi finali* vengono identificati i collegamenti tra il personale responsabile della qualità e gli altri soggetti che a vario titolo concorrono ai processi identificati, infatti:

- tali processi vengono descritti e regolati (quando occorre, attraverso apposite procedure o istruzioni), per garantirne un'adeguata efficacia ed efficienza e trasparenza;
- viene attribuita una specifica responsabilità dell'efficacia e dell'efficienza di ciascun processo o *parti* di esso, a persone adeguatamente formate e qualificate;
- viene garantito, a cura del RQ, un adeguato insieme di azioni programmate di verifica e di monitoraggio, tramite la misurazione di specifici "indicatori statistici" e la comunicazione dei risultati a coloro che operano lungo il processo;
- vengono effettuate prontamente azioni di trattamento delle non conformità eventualmente emerse da reclami, da verifiche e monitoraggi "interni" e da verifiche ispettive "esterne" al

processo, al fine di correggere gli errori e conseguire al meglio possibile gli obiettivi di qualità del processo stesso;

- vengono attivate azioni di miglioramento, qualora reclami e/o monitoraggi “interni” ed “esterni” rivelino carenze significative di efficacia o di efficienza, al fine di evitare il ripetersi o l’insorgere di non conformità, attraverso processi di “problem solving”, effettuati con competenza e con il coinvolgimento di coloro che operano lungo il processo.

Tutto questo percorso porta verso un monitoraggio continuo dei processi e ad una conseguente valutazione degli stessi e quindi qualità e valutazione diventano un binomio vincente per il miglioramento del sistema scuola.

Ma quale valutazione e quale autovalutazione?

Uno dei grandi problemi insoluti del nostro sistema scolastico è la valutazione nella scuola e della scuola; valutazione orientata a cogliere e ad interpretare, in rapporto ai costi/benefici, ai macroindicatori, al peso delle variabili geografiche e territoriali, la qualità dei servizi scolastici e della offerta formativa.

L’approccio alla valutazione deve avere una dimensione sistemica e interagire con le dinamiche e i processi di insegnamento, esplorando l’effetto delle variabili interne sulla qualità dell’istruzione.

E’ evidente che l’”autonomia assume un’importanza ed un ruolo centrale nell’ambito della valutazione e della qualità dell’impegno educativo e formativo, fermo restando, ovviamente, che la stessa, quanto agli obiettivi e agli esiti, deve porsi in coerenza con i criteri e gli standard nazionali.

E’, comunque, importante e necessario creare una forte interazione tra valutazione interna ed esterna; in effetti occorre predisporre un sistema di valutazione fortemente interattivo, in cui i momenti di valutazione esterna si accompagnano ad una metodologia di valutazione interna(sistema Qualità)

Mai come in questo periodo si è discusso, con tanta insistenza, di valutazione, di obiettivi formativi, di standard nazionali, di risultati scolastici.

Le iniziative di carattere internazionale finalizzate alla verifica degli apprendimenti costituiscono un forte richiamo e sollecitano una particolare attenzione dei decisori politici sui temi della valutazione, sul rendimento del sistema scolastico e, in ultima analisi, sulla qualità dei risultati.

Ovviamente il dibattito sugli esiti dell'apprendimento si intreccia con il tema delle competenze di base, vale a dire delle conoscenze, competenze e abilità, che ciascun allievo dovrebbe raggiungere come obiettivo della sua formazione di base.

Esiste, pertanto, un nesso molto forte con gli interventi di riforma del sistema scolastico e con le finalità e gli obiettivi di apprendimento introdotti nei nuovi documenti programmatici della scuola (le cosiddette Indicazioni Nazionali e le Linee guida dell'Istruzione Tecnica e dell'Istruzione Professionale).

La valutazione di sistema, di istituto, degli apprendimenti, diventa una esigenza imprescindibile; esigenza, d'altra parte, già emersa in alcuni provvedimenti legislativi (decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999) che introducono nella pubblica amministrazione i principi della verifica, della rendicontazione, del risultato, della responsabilità.

Come si colloca la valutazione con riguardo ai vincoli ed alle risorse dell'autonomia?

Appare evidente che l'autonomia della scuola, per non tradursi in una frammentazione del progetto educativo, richiede, a monte, la individuazione di standard nazionali, ossia di criteri di qualità e di livelli desiderati del servizio scolastico o del prodotto del servizio stesso.

Da quanto sopra consegue che ogni scuola potrà disporre di ampi margini di flessibilità e di notevoli spazi di innovazione e di potenziamento dei propri percorsi, ma la certificazione degli esiti dovrà rispondere a regole e criteri nazionali e consentire opportune comparazioni rispetto alle soglie e agli standard definiti.

In altri termini si tratta di individuare parametri comuni di riferimento sotto forma di indicatori, cioè attraverso definizioni che rendano possibile la misurabilità degli

insegnamenti/apprendimenti. In tal modo l'autonomia organizzativa e didattica si realizza nel quadro di alcuni riferimenti individuati a livello nazionale, rispetto ai quali orientare e promuovere le scelte locali.

La certificazione delle competenze infatti configura aspetti molto delicati, derivanti dalla pluralità di istituzioni e agenzie formative pubbliche e private, dalle differenziazioni territoriali, dalla mancanza di criteri di riferimento unitari e valevoli per l'intero contesto nazionale.

Il sistema nazionale di valutazione incardinato nei processi di qualità dovrebbe avere pertanto l'obiettivo di far prevalere una logica volta non ad indagare o a penalizzare, ma ad aiutare la scuola a dotarsi di un proprio sistema interno di autovalutazione e di miglioramento che, per non essere tacciato di autoreferenzialità, dovrebbe confrontarsi con altre scuole europee e con altre informazioni presenti nel territorio.

Coniugare il percorso qualità con l'autovalutazione potrebbe promuovere un sistema scolastico – formativo idoneo a far emergere il “merito” non solo degli alunni ma di tutta la comunità educante e soprattutto ad evidenziarne l'insostituibile ruolo sociale.

Riflettere sul proprio operato, in termini di sistema e in funzione di un miglioramento del servizio, è, per la scuola italiana, un'avventura appena iniziata; tuttavia rappresenta per essa un percorso ormai obbligato.

Solo dagli anni '90 in poi, anche per effetto di profondi mutamenti sociali, dell'influenza proveniente dalla Comunità Europea e dell'apertura ad una fase di deindustrializzazione di tipo post-moderno e di superamento della concezione del lavoro di stampo tayloristico, si è rivolta un'attenzione sempre più puntuale, da parte del mondo della scuola, alle attività produttive e al lavoro, nonché l'approccio ad esperienze di tipo laboratoriale.

Nel nostro operare ci sostiene la seguente certezza, che costituisce il nostro riferimento e motivo di impegno costante: dare centralità alla cultura e alla formazione contribuendo alla

realizzazione di un sistema educativo e formativo funzionale, efficace ed efficiente, capace di orientare i giovani verso scelte appropriate sia per quel che concerne i percorsi di studio e di formazione sia il percorso verso il lavoro e le attività produttive.

# **La Modernità e le esigenze culturali per l'Educazione e formazione della persona nel sistema scolastico italiano.**

**Goffredo Grassani**

Di seguito si propone, in estrema sintesi, il progetto di riforma del sistema scolastico italiano, che prende avvio da una riflessione di tipo culturale in cui la scuola ha un ruolo primario. Essa però deve adeguarsi alla modernità e, per farlo, deve necessariamente guardare agli esempi che il panorama europeo ci offre e, nello stesso tempo, tener conto dei principi costituzionali quali quello della sussidiarietà e dello sviluppo della persona.

## **I PRINCIPI COSTITUZIONALI**

La nostra Costituzione, con felice intuizione, ha collocato i principi fondamentali, cui anche la scuola deve adeguarsi, nel capo primo, che riassume il patto di alleanza in cui tutti dobbiamo riconoscerci.

È la carta d'identità di ciò che la scuola deve perseguire secondo criteri che qui si richiamano, in estrema sintesi.

## **LO SVILUPPO DELLA PERSONA**

Il primo criterio concerne il pieno sviluppo della persona umana, art. 3 Cost. It. E la sua capacità di concorrere al progresso materiale e spirituale della società.

Occorre che la scuola si ponga questo specifico obiettivo e lo realizzi, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, e formi giovani generazioni capaci di concorrere al progresso materiale e spirituale della società.



## **L'APPROCCIO CULTURALE E LE METODOLOGIE SCIENTIFICHE E TECNICHE**

La scuola ha il dovere di introdurre un'adeguata preparazione alla cultura, alla metodologia della ricerca e alla tecnica - che devono far parte del patrimonio delle giovani generazioni – in quanto formazione a processi logici di conoscenza del reale, ai linguaggi necessari per gli arricchimenti offerti dagli scambi culturali e ai loro processi attuativi.

## **L'ADEGUAMENTO ALLE NORME INTERNAZIONALI**

La Costituzione ci indica un ulteriore obiettivo, destinato a sollecitare un progressivo avvicinamento delle nazioni ad un patrimonio comune, nella norma di cui all'art. 10, secondo cui l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

## **LA SOLIDARIETÀ E LA SUSSIDIARIETÀ**

Una particolare applicazione dei principi costituzionali riflette la capacità della scuola di formare i giovani alle virtù della solidarietà, art. 2 della Costituzione, e a quelle della sussidiarietà, art. 118 Cost.It.

La nostra deduzione è che la formazione ai principi dell'etica diviene indispensabile, se si vogliono osservare le richiamate norme costituzionali, che spingono ad un'etica sempre più elevata, quanta è l'ampiezza della solidarietà, che estende la responsabilità personale ad una responsabilità sull'altro.

## **LA FORMA GIURIDICA DEI SERVIZI: L'ACCREDITAMENTO**

La forma dei nuovi servizi, che la scuola dovrà costituire, potrà essere quella dell'accREDITamento, cioè di servizi concessi alla

scuola statale e alla scuola paritaria, riconosciuti per il loro valore come servizi pubblici e perciò accreditati.

### **LA SUSSIDIARIETÀ**

Occorre ora definire le forme per attuare nuovi servizi, che la scuola statale e paritaria siano in grado di realizzare.

Per elevare la formazione culturale degli allievi nella scuola occorre fondarsi su due norme fondamentali, di natura costituzionale, l'art. 33 C.I., che disciplina la scuola, e l'art. 118 C.I., che riconosce, in base al principio di sussidiarietà, la legittima istituzione di nuovi servizi nascenti dalla progettualità delle persone e delle aggregazioni sociali, per fini di interesse generale.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e grandi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le Istituzioni di alta cultura, Università ed Accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato.

### **IL PANORAMA EUROPEO**

Nel panorama europeo dell'istruzione, l'Italia come è noto spicca per numero di ore di lezione effettuate nei vari curricula e cicli.

Per una scuola di qualità ed eccellenza, diventa strategico sviluppare nei giovani, ai vari livelli di istruzione obbligatoria, competenze certificabili, sia nell'ambito curricolare che in quello extracurricolare, così da formare l'allievo in modo globale.

Presentiamo di seguito alcune buone prassi sperimentate e trasferite ormai da anni in contesti di istruzione primaria, secondaria di I e II grado, con l'obiettivo di evidenziare i vari ambiti nei quali oggi è necessario che la scuola offra servizi e formazione per competenze in modo da educare cittadini in grado di affrontare le sfide che la società pone.

- Pensiero logico e strategico: percorsi curriculari in primaria ed extracurriculari in secondaria di Scacchi.
- Ricerca metodologia e orientamento: percorsi e corsi di metodologia di ricerca e di studio seguiti da sessioni pratiche e laboratori ali, curriculari ed extracurriculari a partire dalla scuola primaria fino alla secondaria di II grado.
- Arte, Musica, Teatro, Cinema e Televisione, Comunicazione: percorsi di laboratorio curriculari in primaria ed extracurriculari di Musica, Arte e comunicazione. Cadenza settimanale.
- Internazionalizzazione: percorsi curriculari ed extracurriculari di internazionalizzazione. Cadenza: lungo tutte le settimane dell'anno. Metodologia: esposizione costante e prolungata alla lingua e cultura straniera; certificazione delle competenze acquisite, secondo livelli internazionali. Strumenti: "Change the World Model United Nations", un percorso di cittadinanza e relazioni istituzionali internazionali organizzato dall'ONU. All'interno del Lifelong Learning Programme, promosso dalla Commissione Europea, il progetto "Comenius" ovvero uno scambio di studenti su scala europea. Certificazione linguistiche effettuate da enti certificatori internazionali con preparazione obbligatoria in orario curricolare e opzionale in quello extracurricolare. Periodi di permanenza all'estero con frequenza curricolare di studi nel Paese di destinazione.
- Solidarietà e Volontariato: progetti, curriculari e extracurriculari, che insistono su tre aree differenti: legalità; supporto materiale; visite di aiuto e di sostegno a poveri e indigenti. Metodologia: analisi e studio della situazione, progettazione dell'intervento; implementazione; monitoraggio; esito; valutazione. Strumenti: quaderni di legalità e cittadinanza ONU e della FAO; materiale di soccorso: visita ai carcerati nei penitenziari. Competenze in uscita: saper riflettere ed entrare in empatia con persone e situazioni difficili e di intervenire in situazioni di

emergenza che richiedono distacco e al contempo partecipazione.

- Stili di vita familiare: percorsi curricolari ed extracurricolari a partire dalla primaria che contribuiscano a creare nei giovani e nei genitori stili di vita buoni e ispirati ai valori universalmente riconosciuti. Cadenza: bisettimanale per i ragazzi; mensile per i genitori. Metodologia: incontri di tutoria con i ragazzi e i genitori da parte dei docenti e di personale della scuola altamente preparato e specializzato. Strumenti: colloquio di tutoria, schede materiale per tutor e tutorati.

## **L'INTEGRAZIONE DEL PROGETTO DI LEGGE SULL'AUTONOMIA SCOLASTICA STATALE**

### **L'ACCREDITAMENTO: APPLICAZIONE ANALOGICA**

L'accREDITamento di un servizio ne comporta la natura pubblica, se la si considera come una concessione di diritto pubblico, in adesione al costante insegnamento del Consiglio di Stato, riferito al settore dell'assistenza e della cura, ma contenente principi generali applicabili, per analogia, anche al settore scolastico.

La norma dell'art. 118 C.I dispone di favorire, quindi privilegiare, i servizi che siano attuati da soggetti privati nell'interesse generale; il perseguimento dell'interesse generale, che supera ontologicamente l'interesse privato o associativo, è un interesse pubblico, natura che si riflette sul servizio che persegue l'interesse pubblico stesso.

Ne deriva che il sostegno economico non è più destinato ad un'attività privata, ma ad un atto di rilievo pubblico di interesse generale e non rientra più nel divieto dell'art. 33 della Costituzione che, come tutti i divieti, è di stretta interpretazione e si applica ai soli servizi a fini privati della scuola.

A commento della proposta, si formulano alcune sintetiche considerazioni.

La disciplina proposta consente una doverosa selezione delle scuole migliori, pubbliche e paritarie, e ben risponde alla sostanziale ed urgente necessità di promuovere generazioni di giovani più colte e preparate di quelle passate.

Accanto a questo obiettivo, il convenzionamento, che segue l'accreditamento, viene legittimato dalla rilevanza pubblica data ai servizi dell'art. 118 della Costituzione.

Infine, la prevista estensione dell'accreditamento e del convenzionamento alle università, enti e associazioni non profit consente una partecipazione delle istituzioni culturali e di impresa ad una nuova moderna formazione e corrisponde agli interessi generali dell'Italia, quale parte dell'Europa.

# **Vincenzo Costabile**

Di.S.A.L. (Dirigenti Scuole Autonome e libere)

Il rappresentante dell' associazione Di.S.A.L. ( Dirigenti Scuole Autonome e libere) dopo la conclusione degli interventi dei relatori presenti al seminario prende la parola e si sofferma sulle seguenti tematiche:

1. legge sull'autogoverno delle scuole;
2. valutazione e autovalutazione d'istituto;
3. problematiche da affrontare con urgenza ( reggenze – risorse da destinare alla scuola, )

## **1. Legge sull'autogoverno delle scuole;**

La proposta di legge n. 953 sulla Governance della scuola, in discussione presso la VII Commissione della Camera dei Deputati, risulta sicuramente un importante passo in avanti: dopo quindici anni dall'approvazione della legge sull'Autonomia si modificano finalmente i Decreti Delegati, che hanno regolamentato la partecipazione alla vita della scuola dall'ormai lontano 1974.

Viene così ad esempio viene abrogato il CNPI e al suo posto è previsto il Consiglio Nazionale delle Autonomie scolastiche come organo di partecipazione e di corresponsabilità tra Stato, Regioni, Enti Locali e Scuole autonome.

Il DDL pone termine agli attuali Organi Collegiali della scuola che non rispondono più alle caratteristiche dell'Autonomia scolastica introdotta nel 1997; esso costituisce un faticoso ed importante accordo tra le forze politiche che sostengono l'attuale governo.

Viene introdotta l'autonomia statutaria: le scuole si doteranno di statuti autonomi per autogovernarsi secondo le indicazioni del Titolo V della Costituzione.

Viene prevista la distinzione tra funzione di indirizzo, funzioni di gestione e funzioni tecniche.

Il Consiglio delle Autonomie diviene organo di governo della scuola, adotta lo statuto, attua il Piano dell'Offerta Formativa, approva accordi e convenzioni.

Le scuole potranno inoltre partecipare a reti o associazioni di scuole e avere rapporti di collaborazioni con Fondazioni; viene così realizzata la sussidiarietà orizzontale con le altre realtà presenti sul territorio.

## **2. Valutazione e autovalutazione d'istituto;**

Altro elemento qualificante del disegno di legge è costituito dalla istituzione del Nucleo di Autovalutazione del funzionamento dell'Istituto, che affida alle scuole la responsabilità di auto valutarsi in sintonia con l'INVALSI.

Particolarmente importante risulta il rapporto annuale che ciascuna istituzione scolastica dovrà elaborare e rendere pubblico; tale documento risulterà la base di riferimento per la elaborazione del P.O.F. e del Programma Annuale, così come diventerà il riferimento per la valutazione esterna della scuola stessa.

La Di.S.A.L. sostiene ormai da anni che la valutazione del lavoro delle istituzioni scolastiche costituisca un elemento fondamentale per garantire il miglioramento della qualità del servizio ed in generale afferma che la valutazione deve coinvolgere tutte le componenti scolastiche e non solo il

Dirigente Scolastico, che per il ruolo deve essere necessariamente valutato.

L'assenza di una adeguata valutazione del personale sicuramente ha contribuito a determinare un abbassamento dei livelli di prestazione del servizio scolastico; bisogna assolutamente far crescere una cultura della valutazione, che coinvolga tutte le componenti scolastiche e le loro rappresentanze sindacali.

La valutazione in ogni caso rappresenta uno strumento per migliorare la qualità del servizio scolastico e non per punire; purtroppo vi è la diffusa sensazione che la valutazione debba essere utilizzata come arma punitiva, provocando l'opposizione di tutti .

Ogni valutazione esterna inoltre deve integrarsi con l'autovalutazione d'istituto: non è pensabile valutare la complessa attività della scuola attraverso l'azione di soggetti esterni; bisogna sempre tener conto della dimensione relazionale essenziale nella pratica educativa e culturale.

Allo stesso modo si dovrà tener conto del valore aggiunto in termini di prestazione di apprendimento, pubblicazioni, portfolio personale, presenza in servizio, aggiornamento professionale, capacità comunicative, relazionali e di coinvolgimento.

La valutazione delle varie componenti scolastiche non può essere ancora rinviato; occorre costituire un sistema di valutazione , che consenta di uscire dall'attuale autoreferenzialità.

Le sperimentazioni effettuate sulla valutazione ( "SIVADIS" e "Valorizza") alle quali Di.S.A.L. ha sempre collaborato nel



corso degli anni possono sicuramente fornire indicazioni utili per organizzare un valido sistema di valutazione delle scuole.

### **3. Problematiche da affrontare con urgenza ( reggenze – risorse da destinare alla scuola, )**

Tra le varie problematiche che richiedono una urgente risposta da parte del potere legislativo e del Ministro viene segnalata la questione delle Reggenze; allo stesso Dirigente Scolastico per carenza di organico vengono assegnate due istituzioni scolastiche costituite ciascuna da più plessi : la scuola di titolarità e quella di reggenza.

Tale soluzione, che doveva rivestire il carattere della eccezionalità, sta diventando sempre più frequente e sta provocando gravi disagi e disfunzioni nelle singole istituzioni .

Per avere un'idea basta pensare al ruolo che dovrebbe avere un dirigente scolastico nell'ambito del riordino del secondo ciclo giunto alla fase cruciale del triennio di sperimentazione e alla complessità in cui viene ad operare un Dirigente Scolastico nell'ambito degli istituti frutto di nuovi dimensionamenti.

Si spera vivamente che il concorso per Dirigenti scolastici in atto possa concludersi entro il nuovo anno scolastico, in caso contrario la scuola vivrà una vera emergenza non più tollerabile con effetti preoccupanti sulla qualità del servizio scolastico.

Si segnala che tale fenomeno assume aspetti rilevanti specie nelle grandi aree del nord Italia, Milano in particolare, dove invece per le peculiari caratteristiche locali urge avere una dirigenza scolastica stabile ed attiva.

Altrettanto importanti risultano altre problematiche, che meritano attenzione e risposte adeguate:

- la complessità della situazione delle classi dove il numero degli alunni continua ad aumentare con l'inserimento nel corso dell'intero anno scolastico di nuovi alunni stranieri, che non conoscono affatto la lingua italiana;
- la riduzione degli esoneri dall'insegnamento ai docenti collaboratori del Dirigente Scolastico anche negli istituti affidati a Dirigenti reggenti;
- l'utilizzo nella funzione di D.S.G.A. di assistenti amministrativi, senza il corrispondente riconoscimento economico ;
- la perdita del Dirigente scolastico e del D.S.G.A. titolari nelle istituzioni scolastiche con meno di 600 alunni.

L'elenco potrebbe proseguire; quello che si chiede è di evitare di continuare ad effettuare risparmi sulla scuola per garantirne il buon funzionamento.

## **Anna Bisazza Madeo**

Vicepresidente Nazionale UCIIM

Mi sembra doveroso intervenire per ringraziare l'On. Luisa Santolini, anche a nome della mia Associazione e della Scuola, per questa opportunità offertaci in aggiunta agli incontri del Tavolo tecnico cui l'UCIIM è stata sempre presente, dando il proprio contributo.

Sono occasioni che danno la possibilità di confrontarsi su tematiche attuali, di cogliere il polso delle situazioni in diversi contesti, di comparare opinioni e convinzioni, di verificarle di fronte ad altre, di riflettere su possibili accostamenti di posizioni diverse, di intravedere prospettive comuni.

La significativa espressione del Presidente Buttiglione: "L'Italia si sfascia perché ognuno non è abituato a considerare l'altro come parte di sé" è un invito ad affinare una sensibilità che ci faccia cogliere le motivazioni, le ragioni, le attese dell'altro, per individuare insieme linee di politica, perché di politica noi parliamo anche quando i partiti non c'entrano. In questo caso l'UDC sta rendendo un prezioso servizio alla Scuola, con spirito di apertura alle diverse realtà associative. Non sempre i partiti fanno autentica politica: è politica quando si parla dell'uomo e della sua convivenza, della sua educazione e dello sviluppo, delle condizioni per la sua crescita e realizzazione.

E' per questo che, come Scuola e come Associazione, ci sentiamo sempre impegnati.

Si è anche detto che i problemi educativi influiscono in maniera più forte di altri problemi sul ben-essere personale e sul clima della vita sociale, non a scadenza immediata ma in prospettiva di crescita, in tempi lunghi, più lontani. L'impegno in educazione e per l'educazione deve allora essere serio e motivato, consapevole e responsabile, continuo ed efficace, capace di incidere e lasciare un segno indelebile, deve essere tutt'altro che superficiale, frammentato, precario e transitorio.

Tanti problemi sono già stati affrontati, ma, se mi è consentito, nel mio breve intervento vorrei sottolineare alcune cose anche per le persone che non era presenti ai nostri “Tavoli”, argomenti di cui in particolare non si è trattato.

Abbiamo fatto un attento lavoro sulla **governance**, sul ‘Testo unificato approvato, con inclusi gli emendamenti, dalla VII Commissione della Camera dei Deputati.

Come UCIIM abbiamo ritoccato in parallelo il testo definitivo dell’articolato, lo abbiamo discusso e consegnato al gruppo.

In proposito, conoscendo anche l’attenzione e l’interesse per la Scuola dell’On. Santolini, contiamo sull’impegno dell’UDC perché al Senato le osservazioni avanzate siano tenute in conto.

Vorrei segnalare alcuni particolari che mi sembrano significativi:

- Art.1 c.2 - l’espressione “elevare il livello di competenza dei cittadini” a noi sembra troppo generica e limitativa. A quali competenze si intende riferirsi (spicciole, materiali, concrete, funzionali, ...)? Non c’è alcun riferimento alla dimensione valoriale, come invece è opportunamente indicato nelle finalità della L. n. 53/03 e del D.P.R. n. 275/99.

- Il Testo parla ripetutamente di “Consiglio dell’autonomia” (art. 3 e segg.), che potrebbe essere riferito a qualsiasi Ente, mentre tornerebbe più appropriato specificare il livello scolastico: ‘Consiglio dell’istituzione scolastica’ o ‘Consiglio autonomo dell’istituzione scolastica’ con ‘funzioni di indirizzo’, così come al Dirigente sono attribuite le “funzioni di gestione”.

- A proposito degli organi dell’istituzione scolastica (art.2, c.1) si dovrebbe parlare di ‘funzioni tecnico-scientifiche’, dire “funzioni tecniche” è riduttivo.

- Art. 3, c. 1/c - l’espressione “piano dell’offerta formativa” (POF) risulta meno rispondente alle finalità della scuola, sarebbe più appropriato parlare di ‘progetto educativo dell’istituzione scolastica’ (PEIS).

- Il nostro sistema educativo di istruzione e formazione non prevede giustamente in alcun documento normativo “standard di

competenze”, per cui agli artt. 6.3 e 10.1 si dovrebbe usare la dizione ‘livelli di competenza’.

- Il termine “programmazione” (art. 6) è ormai superato, è stato sostituito più opportunamente da ‘progettazione’ anche nella legislazione recente.

In via più generale, intendo sottolineare l'importanza di un linguaggio corretto che non è pura forma ma diventa sostanziale per evitare ambiguità, equivoci e fraintendimenti.

Ritengo nostro dovere segnalarlo.

A proposito di ‘progettazione’ dovrebbe essere chiaro che non ci si riferisce ai molteplici e talvolta inutili progetti o progettini che si accavallano nelle nostre scuole, creando disorientamento e frammentazione del sapere nonché conflittualità tra gli stessi docenti. Per ‘progettazione’ intendiamo viceversa una idea chiara e definita di finalità valoriali, di obiettivi generali e specifici da raggiungere, di strategie metodologico-didattiche, di supporti e mezzi atti a facilitare l'acquisizione di competenze da parte degli alunni, ma anche degli adulti educatori.

In un vero ‘progetto d'istituto’ possono trovar posto quei ‘progettini’ che abbiano significatività per la crescita dei ragazzi, della persona verso cui puntiamo, secondo la nostra ispirazione.

Ultima annotazione sul testo *governance*: è totalmente ignorato il ruolo significativo di supporto che possono offrire le Associazioni professionali accreditate di docenti e dirigenti ‘in merito a situazioni e problematiche concernenti l'offerta educativa e la formazione iniziale e permanente dei docenti e dei dirigenti scolastici’, da valorizzare per le loro ‘funzioni propositive, progettuali, realizzative e di monitoraggio’.

In proposito è stato auspicato l'inserimento di un apposito articolo.

Malgrado la brevità del tempo, non posso evitare di riportare una domanda ricorrente: <Come mai, malgrado il gran numero di laureati aspiranti anche all'insegnamento, solo pochi hanno fatto domanda ed hanno concorso per l'accesso al Tirocinio Formativo Attivo (TFA)?>

Si temeva che fossero pochi, ma sono ancora meno. Perché? Perché è sembrato a molti (riporto la voce dei docenti) una

speculazione da parte delle Università e, comunque, una modalità sottesa di finanziamento dell'Università. E' prevista una tassa d'iscrizione per accedere alla preselezione; chi supera i test per l'accesso e la frequenza del TFA è tenuto ad affrontare costi eccessivi, superiori a quelli dei master, senza alcuna sicurezza sugli esiti né circa la possibilità di raggiungere un posto di lavoro. Con i tempi che corrono e la crisi ... si tratta dei precari disoccupati...!

Queste discrepanze dovrebbero essere tenute presenti, altrimenti appare che lo Stato aiuti a mettere in campo nuove speculazioni.

Il tempo è scaduto. Un'ultimissima sollecitazione: tener presente che, nella formazione dei docenti, non si può prescindere dal coinvolgimento delle Associazioni professionali, quali l'UCIIM e le altre che storicamente hanno dato un contributo notevole al miglioramento della Scuola e continuano ad avere motivazione, interesse, competenze per rendere questo servizio.

Esse vanno supportate e valorizzate.

# Conclusioni

Luisa Ribolzi

*Il riformatore avveduto ha ben presenti le abitudini e le idee consolidate della gente, e quando non può perseguire ciò che è giusto non disdegna di migliorare quel che è sbagliato  
(T.SOWELL, A conflict of visions, William Morrow, New York 1987, p.33)*

Il progetto presentato in queste pagine si basa fondamentalmente sull'idea che l'educazione vive di tempi lunghi, e per cambiare ha bisogno di un respiro ampio e di uno sguardo attento ai bisogni di tutta la società civile, e non solo ai pareri dei tecnici, o agli interessi dei politici, o alle sollecitazioni dei mass media, che sono sempre e implacabilmente riduttivi. Una scuola che mette al centro la persona, con la varietà irriducibile dei suoi bisogni e dei suoi interessi, deve essere di tutti, parlare a tutti "valere la pena" per tutti: se il nostro paese non sceglie di investire in educazione, ha già rinunciato a crescere, e non solo economicamente.

Un sistema educativo che si pone al servizio della persona vive le contraddizioni del nostro tempo come una sfida: si può e si deve difendere una cultura che è, insieme, unitaria e complessa, ma si può farlo solo se si crede in un obiettivo comune, se si sceglie di correre il rischio dell'impopolarità, del non politicamente corretto. Steve Fuller ha scritto che "l'educazione non va confusa con la capacità di adattarsi alle circostanze...nulla di ciò che un uomo può apprendere in questo modo ha alcunché a che fare con l'educazione", e ci sembra un'osservazione da condividere, per partire da lì a costruire, con e per i giovani, quella cultura che, diceva scherzosamente Albert Einstein, "è quello che resta quando si è dimenticato tutto il resto".

Ricostruiamo allora il filo delle nostre riflessioni, e le proponiamo al dibattito per tutti coloro che ritengono di poter lavorare, insieme, magari partendo da posizioni anche molto diverse.

1. Per un paese civile che intenda tenere il passo con lo sviluppo non solo economico è di vitale importanza / condizione irrinunciabile disporre di un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda di formazione delle persone e della società civile nelle sue varie componenti, dalle imprese al sistema politico, dalle comunità locali alle famiglie;
2. Il sistema educativo di istruzione e formazione in Italia è quantomeno discontinuo sia nelle sue forme organizzative che per la sua qualità, ed ha bisogno di essere riformato in modo globale, rispettando i valori della tradizione ma con una chiara consapevolezza di quanto la società sia cambiata, esprimendo così una diversa domanda di formazione;
3. I governi che si sono succeduti almeno nell'arco delle ultime due legislature hanno mostrato di esserne consapevoli, ed hanno avviato una politica di riforme, che non è stata per il momento completata. Punti acquisiti sono l'autonomia delle unità scolastiche e l'attribuzione di maggiori poteri nel campo dell'istruzione alle Regioni con la modifica dell'art.117 della Costituzione e la rinnovata considerazione per il sistema dell'istruzione e formazione professionale;
4. Sulla scorta dell'esperienza passata, e delle nostre personali convinzioni, formuliamo l'ipotesi che sia necessario individuare dei punti che sono di interesse del paese in quanto tale e non di una o dell'altra maggioranza. Su tali punti è opportuno, per il bene comune dei giovani, giungere ad un accordo di massima che valga fino all'attuazione completa della riforma, - fatte salve le indicazioni provenienti dalla sperimentazione - anche nel caso di un'alternanza delle parti politiche al governo
5. Il sistema educativo di istruzione e formazione che emerge da questa ipotesi di accordo non è un sistema mediocre, su cui c'è accordo perché non scontenta nessuna, ma è anzi un sistema di qualità diffusa, su cui c'è accordo



perché punta ad un miglioramento continuo dei processi educativi e formativi, garantendo sia il successo formativo nelle forme più adatta a ciascuna persona, sia l'eccellenza per i migliori, grazie alla valorizzazione e alla pari dignità dei diversi percorsi, che non si ottiene abbassando demagogicamente la difficoltà dei percorsi tradizionali, ma garantendo la qualità nella diversità;

6. La riforma che può dare vita a un sistema di qualità è necessariamente una riforma in continua ma non immemore trasformazione, capace di sviluppare i valori della tradizione e di accogliere i suggerimenti che vengono da una scuola che sa creare cultura su se stessa, ma anche di far proprie le indicazioni che vengono dal sistema produttivo e dalla società civile: una scuola in cui l'autonomia non è confuso e velleitario nuovismo, ma esercizio consapevole della responsabilità educativa, e la partecipazione non è una delega rassegnata o disinteressata, ma valorizzazione delle potenzialità educative delle famiglie, delle imprese, delle comunità locali.
7. Il compito di chiunque si interessi di scuola, negli ambiti in cui può essere ascoltato, è quello di sottolineare instancabilmente e - speriamo - non inutilmente che una società che non si occupa della crescita pienamente umana dei suoi giovani membri non solo non potrà mai essere civile, ma proprio per questo non sarà mai nemmeno ricca, ed è compito primario dei decisori politici garantire le risorse e le condizioni per cui questa crescita possa avvenire, nella scuola e fuori della scuola;
8. L'intero discorso della riforma non può avvenire senza tenere presenti i recenti sviluppi della normativa costituzionale sull'attribuzione di poteri alle regioni, che dovrà essere definito non appena la normativa sarà stata completata.
9. Perché la riforma finalmente decolli e possa svilupparsi occorre saperle garantire un quadro di consapevolezza e di consensi da parte sia degli "addetti ai lavori" che delle

famiglie e della pubblica opinione in generale, che devono essere messi nelle condizioni di dividerne le profonde ragioni culturali.

10. In un'opera di convincimento reciproco, fra una società che deve cambiare il suo modo di leggere la scuola e una scuola che deve accogliere le esigenze di innovazione culturale che emergono dal mondo circostante, un ruolo significativo viene attribuito alle tecnologie, da non intendersi solo come risorse tramite cui aggiornare il patrimonio delle attrezzature didattiche, ma come stimolo ad ampliare e differenziare le prospettive sul sapere e come occasione per ripensare i meccanismi dell'organizzazione del lavoro dentro la scuola.



**UDC**  
**Via dei Due Macelli, 66 – 00186 ROMA**  
**Tel. 06 69791011**