



# Il falso dilemma pubblico - privato

L'anomalia della scuola italiana  
nel contesto europeo

a cura di Luisa Ribolzi



Fondazione Giovanni Agnelli

# Il falso dilemma pubblico-privato

L'anomalia della scuola italiana  
nel contesto europeo

a cura di Luisa Ribolzi



*Fondazione Giovanni Agnelli*

Copyright © by *edizioni della fondazione srl*  
Via Giacosa, 38 - 10125 Torino  
tel. (011) 6500500, fax: (011) 6502777  
e-mail: [staff@fga.it](mailto:staff@fga.it), Internet: <http://www.fga.it>  
I diritti di traduzione, adattamento, totale o parziale,  
sono riservati per tutti i paesi  
Prima edizione: 1987

# Indice

Introduzione di Marcello Pacini .....	p. I
Nota metodologica .....	1
Capitolo I. Il modello organizzativo del sistema scolastico italiano .....	3
Premessa .....	5
1. Sistema scolastico e struttura sociale: cenni sulla storia della scuola italiana .....	10
2. La scuola come sistema .....	16
2.1. Il finanziamento .....	17
2.2. I soggetti decisionali .....	21
2.3. Gli insegnanti .....	22
2.4. La libertà di educazione .....	25
2.5. I meccanismi di controllo .....	26
2.6. Problemi e prospettive della scuola italiana: il rapporto fra centro e periferia .....	28
3. Lo Stato e le autonomie: l'anomalia del caso italiano.....	30
Capitolo II. Il sistema medio europeo. Sistemi e problemi di un'analisi comparata .....	41
1. La decisionalità degli utenti.....	43
1.1. La libertà di aprire una scuola .....	44
1.2. La libertà di scegliere la scuola .....	48
1.3. L'intervento nella gestione .....	50
1.4. Le possibilità di controllo .....	52
2. Chi decide che cosa: la decisionalità degli operatori.....	56
2.1. Gli insegnanti e il sistema scolastico .....	56
3. Il finanziamento dell'istruzione .....	64
3.1. La scuola come impresa che produce formazione: alcune considerazioni sul rapporto fra investimenti e prodotto .....	64
3.2. I sistemi di finanziamento nelle esperienze straniere .....	68

4. I meccanismi di controllo .....	p. 72
4.1. Chi controlla che cosa .....	72
4.2. I modelli di controllo .....	74
5. I caratteri del "sistema medio europeo".....	83
5.1. Chi decide che cosa: i soggetti decisionali.....	83
5.2. Chi decide che cosa: gli oggetti di decisione.....	88
6. Chi controlla che cosa: la decisionalità nei processi valutativi .....	91
7. La decisionalità sull'uso delle risorse .....	93
Capitolo III	Verso la deburocratizzazione. Prospettive per un adeguamento della scuola italiana al "sistema medio europeo".....
1. Le analogie del "sistema medio europeo": verso una trasformazione sistemica .....	101
2. Il decentramento dei livelli decisionali .....	104
2.1. Alcune obiezioni al decentramento .....	108
3. Verso una trasformazione degli operatori .....	112
3.1. Il capo di Istituto .....	118
4. Concorrenzialità tra le scuole, libertà e controllo.....	120
Conclusioni.....	126
Allegato I.	La struttura del sistema scolastico italiano . . . . .
1. Livelli e indirizzi di istruzione, tipi di istituzione scolastica e loro rilevanza giuridica .....	133
Premessa .....	133
1.1. Livelli di istruzione.....	134
1.2. Tipi di istituzione scolastica.....	136
2. I soggetti di decisione.....	139
2.1. I soggetti di decisione a livello del sistema generale .....	139
2.1.1. Elenco dei soggetti.....	139
2.1.2. Competenze e modalità di intervento .....	142
2.2. I soggetti di decisione a livello dell'unità scolastica .....	146
2.2.1. L'unità statale .....	146
2.2.2. L'unità non-statale.....	147
3. Gli oggetti di decisione .....	148
3.1. Contenuti e programmi .....	148
3.2. I tempi .....	148
3.3. Risorse .....	149
3.4. Gestione delle risorse .....	150
3.4.1. Norme generali .....	150
3.4.2. Destinazione .....	150
3.5. Unità scolastica .....	151

4. La gestione del personale .....	p. 153
4.1. Carriere del personale.....	151
4.2. Caratteristiche della "posizione professionale" del personale docente .....	155
4.2.1. Titoli e requisiti necessari per l'assunzione .....	155
4.2.2. Impegno orario.....	156
4.2.3. Progressioni di carriera e trattamento economico.....	157
4.2.4. Passaggi di cattedra .....	157
4.2.5. Dipendenza gerarchica e decisionalità autonoma.....	158
4.2.6. Meccanismi di assunzione e modalità di assegnazione .....	158
4.2.7. Interazione tra i docenti .....	159
4.2.8. Trasferimenti .....	159
4.3. I soggetti della gestione del personale.....	160
4.4. Formazione e aggiornamento .....	161
5. Il finanziamento .....	162
Relazioni e interventi di discussione sulla ricerca.....	191
Francesco Casati .....	193
Luigi Covatta .....	197
Salvatore Valitutti.....	200
Emanuele Caruso.....	204
Mario Dupuis .....	207
Laura Fincato .....	210
Aureliana Alberici.....	214
Paolo Serreri .....	222
Daniela Silvestri .....	227
Paolo Martelli.....	230
Salvatore Sechi .....	237
Piero Romei .....	242
Giovanni Bechelloni.....	248
Giorgio Allulli.....	251
Graziella Morselli.....	255
Luigi Pedrazzi.....	259
Luciano Benadusi .....	262
Mario Caronna .....	267
Adriana Rosas.....	272
Giovanni Tesoro .....	275
Luisa Ribolzi .....	281



## Introduzione

di Marcello Pacini

In questo volume sono contenute due ricerche, realizzate negli anni '79/'80, insieme agli atti di un seminario organizzato a Roma nel settembre 1986.

Non è normale pubblicare nello stesso volume prodotti intellettuali elaborati in tempi così diversi (sebbene, come è ovvio, la ricerca sia stata accuratamente rivista nel 1986): ciò è potuto accadere, dobbiamo ammetterlo, solo perché ricerche e seminario si riferiscono ai problemi e alle possibili riforme di una grande istituzione dello Stato, la Scuola Secondaria Superiore, in cui in tempi recenti non è accaduto niente di particolarmente innovativo.

Nel 1979 la Fondazione Giovanni Agnelli promosse una vasta ricerca che esaminava e confrontava le situazioni scolastiche in Italia, Svezia, Belgio, Olanda, Francia e Gran Bretagna. La principale finalità della ricerca era di studiare l'organizzazione del sistema scolastico di questi paesi al fine di verificare gli elementi di convergenza e divergenza e per averne indicazioni e suggerimenti per il caso italiano.

La ricerca, sotto questo profilo, ebbe un esito positivo. Fu possibile, infatti, individuare un modello medio europeo, che dimostrava l'esistenza di un atteggiamento abbastanza uniforme, almeno sui grandi principi, della cultura europea nei confronti dell'istituzione scolastica. Emerse però una constatazione parzialmente impreveduta: l'Italia era un'eccezione, un'anomalia, in Europa, perché la sua organizzazione, e meglio sarebbe dire la cultura che aveva presieduto all'organizzazione del sistema scolastico, era diversa, anzi decisamente divergente da quella dei paesi europei in cui si era svolta la ricerca.

Senza essere animati da alcun complesso di inferiorità, o da bisogni di conformità a tutti i costi, normalmente pensiamo che sia bene mettere in evidenza tutte le possibili anomalie italiane rispetto a ciò che accade negli

altri principali paesi europei, non fosse altro che per proporre un'opportuna riflessione sull'adeguatezza delle soluzioni italiane; e ciò avrebbe suggerito una rapida pubblicazione dei risultati del lavoro. Ma nel caso della ricerca sull'organizzazione scolastica optammo per una soluzione diversa.

Nel 1980 la riforma della Scuola Media Superiore era, infatti, oggetto di accesi dibattiti in Parlamento e sulla stampa e l'impressione generale era che si fosse alla vigilia di una grande riforma della scuola italiana. Una riforma che non avrebbe avvicinato la scuola italiana al modello medio europeo, ma che avrebbe comunque innovato in profondità il sistema in essere.

Proporre al dibattito di allora il tema della anomalia organizzativa della scuola italiana rispetto alle soluzioni degli altri paesi europei avrebbe significato introdurre un ulteriore elemento di polemica che, andando su linee profondamente diverse da quelle in cui si era incanalato il dibattito che sembrava, allora, riformatore, poteva apparire, e forse poteva risultare nella sostanza, dispersivo e oggettivamente contrario ad una rapida e sollecita approvazione della riforma della Scuola Media Superiore.

Decidemmo quindi di tenere nel cassetto la ricerca, una volta tanto lieti di avere fatto uno sforzo "inutile", perché la grande riforma della scuola stava per essere varata.

Sono passati sei anni, sono accaduti fatti di importanza rivoluzionaria che hanno profondamente trasformato la società italiana, ma nel mondo della scuola non si è mosso quasi niente.

Oggi il problema di una scuola adeguata alla complessità e ai problemi della società italiana non è più al centro del dibattito politico e culturale e si ha l'impressione che un'ombra di noia appanni l'attenzione degli interlocutori di chiunque abbia, per ragioni professionali o culturali, interesse ed occasione di occuparsene.

La riflessione si è concentrata all'interno degli organi ministeriali che stanno studiando soluzioni di ammodernamento di alcuni aspetti della vita della scuola, come i programmi, ma il dibattito pubblico, salvo la recente ed episodica impennata sul problema dell'insegnamento della storia antica, si è ridotto a temi di secondaria importanza, quali gli esami di riparazione, il calendario e le gite scolastiche. Problemi secondari, più importanti per le vacanze delle famiglie o per una ristretta categoria di operatori turistici, che non per la scuola e la cultura italiane.

In questi anni non solo non si è fatta la riforma ma si è persa ogni indicazione per una riflessione di ampio respiro sulla scuola e sul suo futuro.

Si è cioè perduta una qualunque bussola strategica, indispensabile quando si voglia affrontare il tema di una riforma così importante e così centrale nella vita del paese.

Non sono certo mancati alcuni interventi di rilievo da parte di esponenti del mondo politico, economico e culturale, che hanno dimostrato che non tutti son d'accordo sulla tendenza di appiattare la riflessione sulla riforma della scuola su problemi secondari; è mancato però un ampio e consapevole dibattito capace di coinvolgere tutte le parti culturali e politiche, utile a rinnovare la riflessione su una istituzione che dovrebbe anticipare e precedere il cambiamento della società e non già seguirlo o, peggio, frenarlo.

Il nostro seminario dell'ottobre scorso e la pubblicazione di questo volume hanno, quindi, questo scopo: non già indicare una linea di riforma precisata in modo analitico, ma *riproporre un livello di dibattito* sul tema della scuola adeguato al livello cui si pongono i problemi negli altri settori della società italiana.

Ne indicherò alcuni, cominciando con il ricordare un fatto eccezionale che si è realizzato in questi ultimi anni: il sistema industriale italiano è uscito dalle difficoltà degli anni '70, ha rimesso in ordine le aziende e ha attivato un grande processo di trasformazione tecnologica che interessa ormai, sia pure con intensità differente, tutte le regioni italiane.

Si sono chiariti anche alcuni dubbi: in particolare si è avuta una risposta al quesito sulla qualità e quantità di istruzione necessaria per "lavorare" nel nuovo sistema economico, in particolare nella nuova fabbrica.

A tutti i livelli, dalle più alte responsabilità manageriali fino ai più normali lavori da operaio, attraverso tutti gli uffici legati alla progettazione, alla produzione, alla commercializzazione, in ogni livello e ruolo aziendale cioè, si esprime una forte domanda di maggior istruzione. Negli scorsi anni qualcuno pensava che l'innovazione tecnologica avrebbe determinato una dequalificazione generalizzata degli operai: niente di più falso, perché le nuove professioni operaie sono più complesse e più "difficili" delle antiche ed esigono, comunque, una maggiore preparazione teorica e più istruzione di base.

Il sistema scuola viene quindi ad essere ricollocato al centro dell'interesse nazionale, non soltanto per esigenze valide e nobili ma generiche quali l'educazione dei cittadini, ma per urgenze specifiche: il mantenimento dei livelli di efficienza, e quindi di prosperità, raggiunti dal sistema econo-

mico, e le necessità di una formazione adeguata all'accesso nel mondo del lavoro, per il più grande numero di cittadini.

Da questa situazione deriva l'urgenza di riproporre il problema della scuola all'attenzione del dibattito politico e culturale raccordandolo con i grandi processi di trasformazione strutturale in corso.

Il primo processo di trasformazione è quello demografico, già ampiamente noto nelle sue tendenze: diminuzione della natalità in tutto il paese, anche se con qualche sfasamento temporale nelle regioni meridionali; allungamento della vita e aumento della popolazione anziana; minor numero di giovani. Complessivamente nell'anno 2000 la popolazione italiana avrà perso nelle generazioni fino a 14 anni oltre un milione ed ottocentomila unità rispetto al 1985.

Il secondo grande processo di trasformazione è quello tecnologico, che modificherà sia gli oggetti ed i servizi prodotti sia i modi di produrli.

Questa duplice trasformazione – demografica e tecnologica – pone alla scuola alcuni obiettivi: in primo luogo diventa essenziale accrescere in valori assoluti i giovani con una scolarità superiore. Oggi soltanto l'88% dei ragazzi completa il ciclo dell'obbligo, e solo il 47% completa il ciclo delle medie superiori, mentre meno del 20% arriva alla laurea.

Già oggi in altri paesi industrialmente avanzati, come Usa e Giappone, la situazione è ben diversa.

La scuola si trova quindi di fronte ad una logica complessa: deve riuscire ad aumentare il numero dei diplomati, e dei laureati, in una fase di diminuzione della popolazione in età scolare.

Come si è visto, oggi su cento iscritti alla prima media prendono il diploma soltanto in 47: per rispondere positivamente alle esigenze della società neo-industriale, dovrebbero essere molti di più. Nella società italiana dei prossimi anni, più sofisticata e meno numerosa, occorrerà quindi puntare ad una drastica riduzione degli abbandoni, e assumere come valido e perseguibile l'obiettivo del 90-95% di diplomati. Obiettivo che altri paesi, per la verità, hanno già raggiunto, e quindi non impossibile.

Questo miglioramento complessivo dello stock di educazione che ha a disposizione il nostro paese è quindi il vero grande obiettivo della scuola e della sua riforma, non altri.

Questo obiettivo va naturalmente calato all'interno di una percezione della società e dell'economia italiane considerate in termini dinamici. È troppo nota la velocità di trasformazione del sistema economico e tecnolo-

gico per dovervi ulteriormente insistere. È un concetto che va solo richiamato per poter introdurre un'ultima considerazione, relativa al suo raccordo con la scuola.

Di fronte ad una situazione in cui è possibile prevedere le macro Tendenze, il tasso e la direzione dell'innovazione tecnologica, ma in cui non è possibile conoscere nei dettagli l'evoluzione delle singole tecnologie, bisogna pensare ad una scuola pronta a cogliere le specificità delle singole situazioni storiche, diverse nel tempo e nello spazio, e soprattutto sempre in una situazione di rapido mutamento.

Si pone cioè anche per la scuola il problema di trovare una sua flessibilità, una sua capacità di adeguamento e adattamento automatico alle trasformazioni strutturali. Ciò non significa porre la scuola in una posizione subordinata, semmai il contrario: significa infatti ridare alla scuola un ruolo centrale nella vita sociale e culturale permettendole di dare la migliore risposta ad ogni nuova richiesta della società.

Di fronte ad una realtà che si trasforma con fantasia, sorprendendoci continuamente, occorre una scuola capace di comprendere, anzi di anticipare, questo cambiamento. L'unica strada percorribile è introdurre massicce dosi di flessibilità e di autoadattamento. Ed è attraverso questa esigenza che si pone il problema delle modifiche organizzative del sistema scolastico.

In questa direzione si sono mossi i partecipanti al seminario di Roma del 19 settembre 1986, stimolati dalla ricerca di Luisa Ribolzi che riproponeva i principali temi della ricerca del 1980.

Durante il dibattito è emersa una generale concordanza sulla tesi di fondo che l'iniziativa della Fondazione Agnelli propone: *ripensare alla riforma della scuola non solo nei suoi aspetti didattici e di programma, bensì partendo dai suoi modelli organizzativi.*

L'obiettivo di una scuola più efficiente e più flessibile non si realizza, infatti, introducendo semplicemente una nuova materia, che va a scapito di altri insegnamenti quasi sempre altrettanto importanti, ma ponendosi il problema dell'organizzazione complessiva della scuola, ivi compresi i metodi di reclutamento e di gestione del personale, e la scelta dei programmi.

Non ha alcun senso decretare che il latino, il greco e la storia antica, ma lo stesso vale per la più modesta stenografia, non vengono più insegnate comunque ed in tutte le scuole della Repubblica, perché non esiste nessuna autorità politica, culturale o economica che abbia le conoscenze adeguate

a dirci che un simile provvedimento è giustificato necessariamente, in maniera uniforme e standardizzata, rispetto ai tanti territori, ai tanti mercati del lavoro, alle tante e diverse comunità scolastiche che compongono il nostro paese.

Da qui l'esigenza di liberarsi dall'obbligo di regolamentare in maniera unitaria ogni minimo aspetto della scuola e di trovare invece un'organizzazione che dia spazio alle decisioni delle famiglie e del mercato, sempre pronte a cogliere le novità e le opportunità del nuovo, ed ovviamente alla professionalità e creatività del personale scolastico.

La ricerca di un nuovo equilibrio fra centro e periferia, fra poteri "romani" ed autonomia dei livelli locali, per dare una maggiore flessibilità al funzionamento della scuola, in un quadro peraltro unitario onde non ripetere le negative esperienze dell'improvvisato decentramento regionale, sembra essere un buon canovaccio per una riflessione sul tema della riforma della Scuola Secondaria Superiore.

Questo volume vuole contribuire ad indirizzare la riflessione su questi temi, con l'auspicio che si riesca in tempi brevi a tirar fuori dalle secche la scuola italiana, dandole nuovamente quel ruolo centrale nella società che le compete, nell'interesse di tutti.

## *Nota metodologica*

Questo testo costituisce la sintesi della ricerca “Verso un modello di scuola non burocratizzata. Analisi comparativa dei sistemi scolastici in Italia, Francia, Inghilterra, Olanda, Belgio e Svezia” svolta nel 1979--80 dal CLAS con un finanziamento della Fondazione Giovanni Agnelli.

Nell'approccio “cross-national” ai temi dell'educazione, l'informazione disponibile sui processi globali in atto nelle scuole dei vari paesi è pregiudicata da due limiti:

- il prevalente accento su aspetti particolari (finanziamenti, programmi, curricula, costi, ecc.) non consente di evidenziare in quale misura le differenze siano legate alla configurazione complessiva dei sistemi stessi e quindi di valutare la trasferibilità di soluzioni adottate per problemi specifici;
- non esiste uno schema comune di rilevazione, e ciò rende difficile la comparazione, e crea difficoltà nel distinguere quanto, delle differenze e delle analogie, è dovuto a fatti oggettivi e quanto alla impostazione soggettiva di ogni ricerca.

Abbiamo cercato di ovviare a questi limiti attraverso due criteri metodologici:

a) *l'adozione di un approccio sistemico per l'analisi dei casi.*

L'approccio sistemico considera la scuola come un *processo* finalizzato al raggiungimento di uno o più *obiettivi* mediante il concorso di diverse componenti: i sottoinsiemi *decisionale, informativo, di controllo e delle risorse*, che operano nell'ambito dei vincoli posti dall'ambiente (sovrasisistema sociale, politico, economico).

Tale punto di vista intende porre l'attenzione non tanto su soluzioni di problemi particolari quanto sul *funzionamento complessivo* dei sistemi. L'ipotesi sottostante a questa impostazione è che ogni riforma che si limiti ad introdurre nella scuola italiana eventuali elementi di novità (re-

lativi ai programmi, ai curricula, o alla partecipazione, ecc.) senza modificare i meccanismi di decisione e di controllo, è destinata a vanificarsi;

b) *l'adozione di procedure di analisi standardizzate.*

Lo studio comparativo delle esperienze si è basato su uno schema comune di indagine molto analitico che evidenzia l'incrocio tra gli oggetti e i soggetti di decisione, controllo, spesa e finanziamento, limitatamente alla scuola dell'obbligo e alla scuola secondaria superiore.

Il confronto può essere così operato:

- sui soggetti (individuali e collettivi, istituzionali e informali) che operano ai diversi livelli (centrale, periferico e di unità scolastica) nell'ipotesi che le decisioni di livello superiore operino come vincolo per quelli inferiori;
- sui processi di decisione, controllo e finanziamento in relazione agli obiettivi, alle risorse e ai vincoli propri di ogni sistema.

Lo schema di analisi è stato sperimentato in primo luogo sulla situazione italiana dal gruppo di lavoro del CLAS, che ha prodotto una "monografia tipo": in seguito esso è stato applicato agli altri sistemi scolastici europei scelti.

La prima compilazione delle monografie dedicate ai paesi stranieri è stata affidata ad esperti delle rispettive nazioni cui sono stati sottoposti sia lo schema di analisi sia la "monografia tipo". Ogni rapporto nazionale è stato completato da una serie di interviste dirette a testimoni privilegiati: operatori scolastici, funzionari ministeriali, rappresentanti delle associazioni dei genitori, sindacalisti, ecc.

In base a questo materiale, il gruppo di lavoro del CLAS ha curato per ogni paese straniero una serie di *monografie analitiche*, redatte in forma standardizzata per facilitare la comparazione, e di altrettanti *rapporti sintetici*, finalizzati a mettere in luce le caratteristiche proprie dei singoli sistemi sui principali nodi problematici.

Il materiale da noi raccolto viene presentato secondo uno schema che, da una descrizione delle caratteristiche e dall'individuazione dei problemi della scuola italiana, passa ad esaminare le diverse soluzioni fornite ai problemi analoghi nei paesi stranieri esaminati, ne valuta la compatibilità con il sistema socio-culturale italiano ed arriva a proporre delle linee per la soluzione dei problemi stessi.

Hanno collaborato alla stesura delle monografie nazionali:

- per la Svezia, Sixten Marklund, dell'Università di Stoccolma;

- per l’Inghilterra, Jennifer Mundy e Gordon Bell, del Politecnico di Sheffield;
- per la Francia, Jean Pachot, del Ministero dell’Educazione, e Giovanna Campani, ricercatrice del CNR presso l’Università di Parigi;
- per il Belgio, Paul Dupont, del Ministero dell’Educazione, ed Elvina De Giarde, borsista di sociologia presso l’Università di Lovanio.

Un ricordo particolare va a Hank Kaldenbach, segretario generale del Consiglio olandese per la formazione professionale superiore, amico e collaboratore, prematuramente scomparso durante la ricerca.

La monografia italiana è stata stesa da Mario Riboldi e Umberto Vairetti.

Il professor Vincenzo Cesareo, direttore dell’Istituto di Sociologia dell’Università Cattolica di Milano, ha collaborato in qualità di supervisore scientifico per conto della Fondazione Agnelli.

L’équipe di ricerca del CLAS era composta da Marco Martini, Mario Riboldi, Luisa Ribolzi, Giovanna Rossi, Umberto Vairetti e Roberto Zucchetti. L’aggiornamento della parte relativa ai costi è stato curato da Lanfranco Senn e Gianni Gorla.



## **Capitolo I.**

*Il modello organizzativo  
del sistema scolastico italiano*



## Premessa

In quasi tutti i paesi europei è diffuso, con qualche variante, un detto popolare che nella versione italiana suona pressapoco “Per tenere d’occhio l’albero, spesso si perde di vista il bosco”. Nel “bosco” del sistema scolastico italiano, i problemi immediati sono così numerosi, e in certi casi così gravi, che, nel tentativo di risolverli separatamente, si è completamente persa di vista la strategia di un consolidamento interno del sistema stesso e di un suo adeguamento al contesto della scuola europea.

Tipici esempi di questa modalità perversa di effettuare le innovazioni sono stati la liberalizzazione degli accessi universitari, i provvedimenti eternamente provvisori per la sistemazione dell’università, la trasformazione “sperimentale” degli esami di maturità, il continuo procrastinare la riforma della secondaria che accresce lo scollamento fra scuola e mercato del lavoro e la disfunzionalità della gestione del personale insegnante.

Il cattivo funzionamento della scuola italiana non si limita allo spreco delle risorse umane e finanziarie, ma costituisce origine di profondo disagio per larga parte dei cittadini e un danno grave per la collettività, dal momento che i suoi effetti negativi, apparentemente incontrollabili, si manifestano nella incapacità di fornire agli utenti una valida cultura e un’adeguata preparazione al lavoro.

La ricerca nasce dunque dalla constatazione della inefficacia e della inefficienza dell’attuale sistema scolastico italiano: *inefficacia* sul piano della rispondenza alla domanda di formazione generale e di preparazione al lavoro, *inefficienza* sul piano della cattiva utilizzazione delle risorse umane ed economiche.

Dall’analisi comparativa compiuta sui sei paesi, emergono dappertutto situazioni di disagio, ma la crisi della scuola italiana sembra avere radici più profonde, che traggono origine non da una inferiore qualità dei programmi, degli operatori o delle strutture, ma *dal modello organizzativo in cui*

*sono combinate le risorse per la produzione del servizio.* Poiché non è probabile che le risorse destinate all'istruzione vengano incrementate nei prossimi anni in termini percentuali sul totale della spesa pubblica, *il problema del modello organizzativo assume importanza strategica e sarebbe errato eluderlo con provvedimenti parziali e provvisori.*

La ricerca comparata da noi svolta ha dunque l'obiettivo di *effettuare un confronto sistemico fra i diversi paesi, fornendo indicazioni per la individuazione dei lineamenti di un ipotetico «sistema medio europeo» al cui interno collocare anche la scuola italiana, senza dimenticare che un progetto di trasformazione non può consistere nel meccanico trasferimento di soluzioni adottate in contesti sociali diversi, ma deve costituirsi come modello di transizione dal sistema attuale.*

### *L'ottica internazionalista.*

L'aver affrontato i problemi in un'ottica di comparazione internazionale ci consente di uscire dal provincialismo che spesso immobilizza la scuola italiana tra beghe politiche e ideologiche, puntando invece su una *sottolineatura dell'aspetto processuale, che coglie l'interazione fra situazione di partenza, processo di trasformazione e situazione di arrivo.* Questo fornisce dei criteri nella determinazione delle strategie e permette l'identificazione di alcune costanti (il "sistema medio europeo"). La nostra ricerca *individua delle prospettive di insieme, che pongono le premesse per una soluzione dinamica dei problemi, attraverso un approccio sistemico, di analisi delle procedure.* Pensiamo infatti che solo cercando di capire quali sono i soggetti e gli oggetti delle decisioni fondamentali che si compiono nella scuola, e in che modo operano, sia possibile arrivare ad avere un'idea complessiva dei rapporti esistenti tra ordini di fenomeni che siamo in genere abituati a considerare separati, prendendo così misure operative di più largo respiro.

La comparazione fra paesi è utile sotto due altri aspetti:

- a) In primo luogo, *la situazione di arrivo desiderabile può essere parzialmente predeterminata, analizzando le esperienze straniere, con tre tipi di contributi:*
  - l'individuazione della problematica esistente a monte dei processi di trasformazione;

- l'individuazione degli ostacoli e delle facilitazioni che si sono avuti in diverse situazioni, e in relazione alle diverse strategie adottate;
- la valutazione critica degli esiti ottenuti.

È nostra opinione che in Italia non si siano mai affiancate le riforme educative con un serio lavoro di ricerca che ne valutasse la reale applicabilità prima, e gli esiti poi.

- b) In secondo luogo, *una ragionevole compatibilità dei sistemi scolastici costituisce un presupposto per l'integrazione anche economica dei paesi della Comunità europea*, come previsto dalla recente Carta dei ministri europei dell'istruzione. Aldilà del fatto formale del riconoscimento dei titoli di studio, sarebbe opportuna una certa omogeneità dei sistemi scolastici, sia per i contenuti tecnici e culturali, sia per la struttura formale (età di inizio, durata dell'obbligo, tipi di istruzione superiore, ecc.), sia, infine, per la preparazione degli insegnanti, che attualmente non segue itinerari comuni.

### *La redditività dell'istruzione.*

Rispetto al “sistema medio europeo” la fisionomia specifica del “caso italiano” presenta degli elementi patogeni a cui vanno ricondotti il suo minor rendimento in termini di efficacia e di efficienza e la sua incapacità a risolvere i problemi di una strategia di *lungo periodo*.

Il concetto di *redditività dell'istruzione* non è facilmente definibile, dal momento che il «prodotto» del sistema educativo non può essere misurato con criteri esclusivamente quantitativi: gli economisti dell'istruzione hanno però tentato di mettere a punto dei sistemi di performances del sistema educativo.

Gli *indicatori di regolarità* (ripetenze e abbandoni) denunciano una situazione piuttosto preoccupante. I nati nel 190 (ultima leva per cui sono disponibili i dati completi) hanno il percorso che si può leggere nello schema che segue.

Ciò significa che, in un quadro di prosecuzione dell'obbligo fino a 16 anni, quasi la metà degli aventi diritto costituivano una *popolazione a rischio*: calcolando le percentuali in proiezione sul futuro del 1982-83, il valore scende a circa il 40%, ma è pur sempre molto elevato.

	Iscritti in %	Tasso di passaggio alla classe superiore	
I media*	100	95,7	
II media	95,7	96	
III media	92	96,1 (abbandoni in III)	
	88,4	77,3 (non proseguono)	
I superiore (escluso F.P.)	68,4	81,4	
II superiore	55,7		
III superiore	51	91,6	
Conseguono il diploma	47	Stima abbandoni nel triennio	8%

Fonte: elaborazioni CLAS su dati Istat.

\* Si è considerato nullo il tasso di abbandono nelle elementari, il che non è dappertutto vero.

Questi esiti si hanno in un contesto in cui il rapporto insegnanti/alunni è il più basso d'Europa (14 nelle elementari, 10 nella secondaria, rispetto ad esempio al 17-15 della Germania e al 19-17 della Francia e al 16-12 della Svezia).

I dati relativi alle ripetenze vedono alle elementari circa un 10% complessivo di ripetenti, alle medie circa il 9%, alle superiori circa l'8%. Ciò significa che la nostra scuola investe grosso modo, a partire dalla prima media, un decimo delle sue risorse per trattenere ragazzi in ritardo sulle prestazioni previste: trattenerli, il più delle volte, senza alcun vantaggio, perché il legame fra ripetenza e abbandono è fortissimo.

Inoltre, la nostra scuola non realizza affatto l'uguaglianza di opportunità educative: i valori della dispersione scolastica differiscono sensibilmente nelle diverse aree geografiche, e gli indicatori di rischio e di disagio scolastico elaborati dal CENSIS vedono nette disparità tra provincia e provincia e, in generale, tra Nord e Sud. Si potrebbero inoltre fare ulteriori considerazioni relative alle classi sociali o alle differenze per sesso, temi di cui la sociologia dell'educazione si sta occupando da molti anni.

Per quanto riguarda l'università, le probabilità di laurearsi oscillano fra il 30% circa di Lettere e Medicina e il 60-65% di Scienze Politiche, Economia, Sociologia e Psicologia. I laureati rappresentano nel 1962 il 46% degli immatricolati di quattro anni prima, e la percentuale scende al 38% nel 1972 e al 30% nel 1982.

Nel periodo 1973-74, 1978-79 abbiamo 1.163.000 ingressi, e nel corrispondente periodo di uscita (1977-82) 392.000 lauree, pari al 32%.

*Le spese pubbliche per l'istruzione e la cultura* costituiscono nel 1985 il 7,2% del P.I.L.: la loro incidenza sulla spesa pubblica è stata nel 1980 del 29,7% contro il 20,3% della Germania e il 26,3% degli Stati Uniti. Non si deve quindi parlare di scarsità delle risorse, ma di cattivo uso delle stesse.

La struttura organizzativa della scuola italiana è connotata da una puntuale rispondenza ad un modello burocratico, con flussi decisionali che procedono quasi esclusivamente secondo una linea gerarchica e dal centro verso la periferia, senza prevedere nessuna possibilità di *feed back* sugli effetti delle decisioni prese e nessuna sostanziale autonomia. Questa impostazione è radicalmente in contrasto con quella della maggior parte dei paesi europei e si differenzia anche dal sistema francese, pur fortemente centralizzato.

Ci sembra di poter affermare che siamo di fronte ad una vera e propria *anomalia* del nostro sistema scolastico rispetto agli altri paesi considerati, in quanto la particolare struttura decisionale esistente *paralizza l'innovazione dei processi di programmazione e gestione del sistema educativo e abbatte la qualità dell'istruzione*. Un aspetto particolare di questa inefficienza paralizzante si rileva attraverso una valutazione dei meccanismi di finanziamento e di spesa, che per molti versi riflettono l'equilibrio di potere tra i diversi soggetti decisionali e definiscono le condizioni e i vincoli in cui essi operano.

La nostra ipotesi è duplice: la soluzione ai problemi del sistema scolastico italiano va ricercata a partire da una *deburocratizzazione dei processi decisionali, finanziari e di controllo*, e tale deburocratizzazione deve realisticamente inserirsi nel contesto di una *prospettiva europea di omogeneizzazione dei processi formativi istituzionali*.

L'approccio da noi adottato evidenzia che ridurre il dibattito alla questione «pubblico-privato», o addirittura al puro e semplice finanziamento delle scuole private, significa introdurre un falso dilemma e snaturare la reale portata dell'anomalia italiana.

## 1. Sistema scolastico e struttura sociale: cenni sulla storia della scuola italiana

L'analisi comparata ci mostra che il modello organizzativo non è una variabile indipendente, ma deriva da fattori culturali ed economici: lo studio svolto negli altri paesi, e in particolare l'analisi del dibattito che ha accompagnato l'adozione delle riforme globali in Francia, Svezia e Olanda, ci porta ad indicare quattro cause che impediscono al sistema scolastico italiano di raggiungere standard di rendimento accettabili, e che attengono, prima che all'organizzazione, alla concezione generale del sistema scolastico e vanno ricondotti al *complesso sistema di interazioni fra scuola e società*.

Questi limiti sono:

- la struttura decisionale esistente *non consente di effettuare una programmazione*, in quanto essendo basata sui principi della frammentazione dei compiti e dei processi decisionali, del controllo gerarchico formale e dell'asperazione degli automatismi di carriera, favorisce la deresponsabilizzazione e mortifica le capacità di iniziativa individuale e collegiale degli operatori scolastici;
- la struttura del sistema non consente un giudizio sulla *pertinenza* del servizio prodotto rispetto ai bisogni dell'utenza (singoli e collettività) e tanto meno una autoregolazione rispetto ai bisogni stessi e al loro dinamico evolversi, in quanto esso è concepito come chiuso ed i controlli sono di natura *formale* (corrispondenza dei comportamenti degli operatori alle norme) e non *sostanziale* (corrispondenza dei risultati, nei limiti delle risorse assegnate, agli obiettivi e ai bisogni);
- la diffidenza dello Stato verso l'iniziativa delle forze che non riesce a controllare direttamente spiega l'ostilità preconcetta verso qualsiasi modello organizzativo in cui la gestione del servizio educativo non sia monopolizzata dallo Stato stesso;
- la normativa vigente non consente una reale possibilità di *pluralismo*, in

quanto ciò che è «fuori» dal sistema burocratico è a priori considerato appartenente alla sfera del *privato* contrapposto alla sfera dello *statale*, equivocamente fatto coincidere con il *pubblico*.

Questi *vincoli culturali*, in particolare gli ultimi due, sono legati alla genesi del sistema scolastico italiano, nato contemporaneamente allo Stato unitario, e di cui ricostruiremo per sommi capi la storia.

Di sistema scolastico si comincia a parlare in Italia dal 1859 quando la Legge Casati fissa — per il Regno di Sardegna e successivamente per tutta la nazione — il principio della competenza primaria dello Stato in materia. Prima di allora l'educazione era un campo in cui l'intervento era lasciato alla iniziativa privata o all'attenzione delle amministrazioni locali, e pertanto il panorama scolastico si presentava privo del riferimento ad un ancorché minimo quadro normativo comune.

La scuola dell'Italia post-unitaria si presenta come fondata non sul concetto di *educazione* ma su quello di *formazione*, intesa come abilitazione a svolgere un ruolo nella vita attiva ai diversi livelli. Questa, molto più che la preoccupazione di diffondere la possibilità di istruzione tra la popolazione (preoccupazione che in Italia si manifesta piuttosto tardivamente), sembra essere la vera motivazione dell'intervento dello Stato in campo scolastico, la creazione cioè di un sistema formativo funzionale agli obiettivi di sviluppo economico che il paese si andava prefigurando, oltre che alla realizzazione della nazione nella coscienza stessa dei cittadini.

Da questo momento in poi l'iniziativa privata, soprattutto da parte di enti morali e istituzioni ecclesiastiche, continua a vivere — talora anche con significativo rigoglio — ma in posizione ormai subordinata all'intervento statale.

Con l'avvento al potere del fascismo, la legge Gentile del 1923 (legge dotata di straordinaria longevità, al punto da essere tuttora in parte vigente) opera nel senso di una decisa razionalizzazione di questo stato di cose, non solo riaffermando con forza la subordinazione del sistema scolastico alle finalità dello Stato, ma soprattutto suddividendo la propria utenza in canali distinti, destinati alla formazione dei quadri dirigenti, intermedi ed esecutivi.

Strumento precipuo di tale politica è la differenziazione dell'istruzione post-elementare in *scuola complementare*, *corso elementare integrativo* (destinati alla formazione dei quadri esecutivi), *istituto magistrale* e *istituto tecnico* (per l'avviamento ai ruoli impiegatizi) e *ginnasio-liceo* (come corso di formazione pre-universitaria).

Tale differenziazione resterà in vigore, distinguendo tra *scuola media* (che abilita alla prosecuzione degli studi a livello superiore) e *scuola di avviamento professionale e commerciale*, fino alla riforma del 1962.

All'indomani della Liberazione, il principio della pertinenza statale del settore dell'istruzione è riaffermato solennemente dalla Carta costituzionale, che concede la possibilità di sopravvivenza all'iniziativa privata, purchè essa si realizzi "senza oneri per lo Stato".

L'urgenza di democratizzazione che pervade l'Italia del dopoguerra e la convinzione — che si sviluppa sull'onda del cosiddetto "miracolo economico", alle soglie degli anni '60 — che sia possibile riequilibrare i contrasti sociali con un sistema di servizi efficiente, generalizzato e a totale carico pubblico, portano al centro dell'interesse una concezione della scuola intesa come strumento di promozione sociale ed umana, come leva di risanamento degli squilibri territoriali (Nord-Sud), come incentivo del decollo economico del paese e come diritto primario di ogni cittadino.

Di fronte a queste nuove esigenze sta la sopravvivenza della scuola fascista, con il suo carattere selettivo, con il suo apparato fortemente gerarchico, con il suo immobilismo burocratico.

Dal conflitto tra le nuove istanze emergenti e l'apparato non nasce una scuola nuova, ma lo sforzo costante di riformare l'esistente aprendo breccie nella vecchia scuola di Stato.

L'annoso travaglio della scuola italiana nel dopoguerra è in realtà la storia del contrasto tra una struttura funzionale al mantenimento ed al rafforzamento di una società fondata su una precisa e rigida distinzione di ruoli e di classi e l'esigenza di trasformare l'istruzione in uno strumento di affrancamento sociale. Il tentativo di ricomporre il dissidio si è, nella maggior parte dei casi, risolto in un incremento della contraddittorietà del sistema scolastico, che conservava intatta la dislocazione del potere cercando al tempo stesso di dare una diversa configurazione alla mappa del diritto. In tal modo, l'istanza egualitaria, se pure riusciva a incrinare o anche a distruggere le tradizionali isole di privilegio nel corpo della scuola, di fatto finiva per trasferire i meccanismi di selezione al di fuori di essa, a monte ed a valle del corso di studi, attribuendoli al contesto sociale e all'ambiente economico e culturale in cui lo studente si trovava inserito.

Così l'istituzione della scuola media unica nel 1962, se sposta a 14 anni la necessità della scelta del proprio futuro per tutti i ragazzi, finisce per privare di ogni competenza professionale coloro che erano costretti ad abban-

donare la scuola dopo l'obbligo, provocando spesso in loro la caduta della motivazione allo studio. Ci sarebbero inoltre voluti anni – e il processo non può certo ancora dirsi concluso perché la trasformazione della scuola media in scuola di tutti non coincidesse di fatto con uno scadimento dell'istruzione impartita. L'aver modificato profondamente un livello di scuola, senza intervenire coerentemente anche su quella precedente e su quella seguente, creava poi nuovi squilibri e disomogeneità nell'iter formativo, compromettendo le possibilità di riuscita proprio di quegli individui socialmente e scolasticamente più deboli che si era inteso favorire.

Quest'ottica di "riforma col contagocce", che avrebbe finito col rendere la legislazione scolastica italiana un macchinoso ginepraio, sembrò essere spazzata via dall'ondata della contestazione studentesca esplosa con particolare virulenza nel 1968-69 sull'eco del maggio francese. I principi cardine del sistema scolastico — autoritarismo, meritocrazia, divisione classista — furono decisamente posti in discussione. Ma il massimalismo della contestazione non giunse mai a proporre una alternativa definizione dei ruoli: la dislocazione del potere reale nell'apparato restava intoccata. Se ne ebbe una prova con la legge 477 del 1973 e i successivi decreti delegati. Nati in risposta alla crescente domanda di partecipazione degli utenti e delle forze sociali (molti dei motivi di contestazione degli studenti erano stati fatti propri anche dai genitori e dai sindacati), i provvedimenti legislativi davano vita ad una complessa congerie di organismi partecipativi che si affiancavano alla struttura burocratica del sistema senza scalfirne nella sostanza il potere decisionale e finendo perciò spesso per diventare più una palestra di polemiche che strumenti del rinnovamento della scuola.

Anche il dibattito sulla riforma della scuola secondaria superiore che – caso paradossale – è stata approvata per ben due volte da un ramo del parlamento, bloccandosi poi per la caduta del governo, respira di quel conflitto. Al momento attuale, l'istanza egualitaria pare realizzata da un ipotetico "biennio comune", che copre l'estensione dell'obbligo a 16 anni, mentre la differenziazione viene limitata al triennio, presumibilmente razionalizzando le categorie di indirizzi esistenti.

Ma ancora una volta se ne fa un problema di definizione delle aree curriculari piuttosto che di dinamiche decisionali: la scuola rischia cioè di restare quella di sempre con contenuti nuovi – o semplicemente diversi.

Ormai quasi risolto dal calo demografico, tranne che in alcune aree urbane del Sud, il problema delle strutture essenziali, eminentemente di effi-

cienza, ora la domanda si rivolge piuttosto alla riqualificazione del servizio stesso, cioè all'efficacia. Di fatto, i nuovi problemi, posti dalla situazione finanziaria degli enti locali, dalla contrattazione collettiva a livello nazionale e dalle tendenze del mercato del lavoro, hanno fatalmente contribuito ad aggravare l'inefficienza fino a raggiungere un punto di rottura. La concezione centralistica, soffocata dagli automatismi economici e finanziari e dalle procedure burocratiche della gestione, risulta sempre meno capace di interventi programmatici di ampio respiro. Per di più, le spinte al cambiamento che provengono dall'evoluzione economica e sociale, scontrandosi con un sistema incapace di *feed-back*, si risolvono in un generale *scadimento di fiducia* nei confronti del servizio pubblico e delle possibilità di una sua riforma.

Le richieste più comuni sono quelle di una *maggiore efficienza* e della *possibilità di esercitare una scelta e un controllo sugli itinerari formativi*. *L'accrescimento della funzionalità*, di per sé, è un obiettivo anche della scuola statale, che oggi è impossibile da raggiungere non a priori, ma per le condizioni in cui essa versa; il desiderio degli utenti di *recuperare il controllo* sul proprio processo formativo rientra in una crescente tendenza a rifiutare la standardizzazione imposta nei costumi, nella cultura, nella vita politica che non è probabile in un sistema burocratizzato.

Poiché nessuno di questi obiettivi sembra conseguibile nella scuola statale, chi può ricorre alla scuola privata, in cui la ricerca di una maggiore funzionalità attualmente sopravanza le tradizionali motivazioni di tipo ideologico (scuola «cattolica») o di status (scuola «per ricchi»).

Secondo i dati più recenti, gli iscritti alle scuole non statali rappresentano il 4,7% alle elementari, il 4,6% alle medie, il 9,9% alla scuola secondaria superiore, con valori stabili in pratica da 15 anni, e una leggera flessione (calcolata però su dati provvisori) per il 1983-84 e il 1984-85 per le sole secondarie superiori.

Come mai non aumenta di più il ricorso alla scuola non statale?

Innanzitutto, esso *comporta una pesante penalizzazione finanziaria*: in una ricerca della Fondazione Einaudi, alla domanda “se la scuola pubblica e la scuola privata costassero uguale e fossero entrambe vicine a casa sua, continuerebbe a mandare suo figlio alla scuola pubblica?” solo il 69% degli intervistati risponde di sì.

In secondo luogo, l'identificazione fra “scuola privata” e “scuola cattolica” fa sì che si identifichi anche la possibilità di scegliere fra diverse opzio-

ni educative (che per sé non è ideologicamente qualificata) come uno schieramento in campo “laico” o “cattolico”. Questa dominanza è però più presunta che reale: è vero che le scuole gestite da religiosi sono ancora la maggioranza, ma la percentuale degli istituti gestiti da laici è passata al 40,6%, il che testimonia un interesse per la qualità dell’istruzione che va aldilà dell’identificazione ideologica.

Infine, mancano dati di rilevazione *sull’andamento dell’offerta*, ma l’impressione che si ha è che essa sia sostanzialmente statica e segua solo parzialmente una logica di mercato. La quasi totalità delle buone istituzioni private fissa un numero chiuso a cui si attiene rigidamente, indipendentemente dall’aumento delle richieste, così che si creano autentiche liste di attesa, ma non si allarga il numero dei posti disponibili.

Nonostante questi limiti, la tendenza alla “privatizzazione” testimonia che la scuola uniforme, non partecipata né scelta, inefficiente e rigida, *non rappresenta, al momento attuale, la scelta che gli utenti compirebbero, se potessero farlo liberamente e senza aggravii economici.*

## 2. La scuola come sistema

Nelle società industriali avanzate, le soluzioni organizzative proposte dal sistema scolastico mirano a conseguire tre finalità generali: *la formazione della personalità*, nelle sue componenti individuali e sociali, *la preparazione al lavoro e l'uguaglianza di possibilità*. Non è però detto che il carattere statale dell'istruzione garantisca di per sé il conseguimento degli obiettivi.

Il primo è legato al sistema di valori, che non necessariamente è per tutti quello proposto dallo Stato: il secondo e il terzo obiettivo sono raggiungibili solo a condizione che esista una *programmazione scolastica* che, fondata sulla conoscenza quantitativa e qualitativa del fabbisogno educativo, ottimizzi l'impiego delle risorse disponibili e consenta il controllo dei risultati.

La configurazione del sistema scolastico italiano, fortemente accentrato e burocratizzato, dovrebbe garantire la rapidità della caduta delle decisioni assunte dal livello politico riguardo all'assetto organizzativo e gestionale. In realtà, la lentezza della macchina della scuola è invece proverbiale: e ciò per molti motivi.

Anzitutto, *l'instabilità del quadro politico rende difficile e tormentato l'iter legislativo di ogni provvedimento*, tanto più quando riguarda un settore – come è il nostro caso – dove la componente politico-ideologica è particolarmente incidente nella presa di decisioni.

Vi è poi la *settorialità delle competenze nello stesso apparato del Ministero*, per cui le disposizioni emanate – che quasi sempre vanno a toccare una pluralità di aspetti – pretendono di modificare una serie di oggetti senza intervenire in merito all'assetto delle altre componenti del sistema che ne risulterebbero egualmente ridefinite. In questo caso è evidente la mancanza di una programmazione organica dell'intero settore. Di conseguenza, chi si trova a dover eseguire le disposizioni è messo spesso in condizione di non possedere né gli strumenti né la necessaria autonomia per farlo.

È qui un terzo motivo dell'inefficienza della burocrazia scolastica italia-

na: proprio *la stessa rigidità della dipendenza gerarchica* impedisce agli operatori scolastici di prendere l'iniziativa, di attuare le disposizioni; le circolari applicative si moltiplicano, si dettagliano e si modificano nella scuola.

La legge 477 ha poi introdotto un ulteriore elemento di inefficienza. *La costituzione degli organismi partecipativi*, con competenze consultive quasi su tutto (e decisionali pressoché su nulla), affiancati alle preesistenti autorità burocratiche, non ha fatto che moltiplicare le istanze necessarie per l'iter di un provvedimento. La logica del "parere obbligatorio" richiesto agli organismi collegiali su molti atti amministrativi non ha fatto che dilazionare i tempi di attuazione; e questa è una conferma della contraddittorietà con cui si è affrontato il problema del decentramento, chiamando nuovi soggetti alla partecipazione senza tuttavia dislocare il potere decisionale: la gestione sociale è divenuta in tal modo un elemento di disturbo e di complicazione del sistema scolastico anziché un contributo ad una sua maggior efficacia.

### 2.1. *Il finanziamento.*

La copertura delle spese dell'istruzione da parte dello Stato è differente ai diversi livelli di scuola.

Nella scuola primaria la gratuità per le famiglie è totale, in quanto il costo dei sussidi didattici individuali è, per legge, coperto dalla pubblica amministrazione. Le spese afferenti (mensa, trasporti ecc.) sono, là dove è predisposto un servizio specifico, a carico delle amministrazioni locali, che richiedono alle famiglie, di norma, un contributo differenziato per fasce di reddito. In assenza di tali servizi, il costo è a carico dell'utenza che può ottenere dalla scuola il rimborso parziale o totale della spesa, grazie agli stanziamenti del "diritto allo studio" (stanziamenti pubblici a gestione regionale).

Analoga la situazione della scuola secondaria di 1° grado (scuola media), dove però l'acquisto dei sussidi individuali (libri di testo) è a carico diretto delle famiglie, salvo i rimborsi concessi in ragione del basso reddito.

Nella secondaria di 2° grado, oltre all'acquisto dei sussidi e dei servizi afferenti, gli utenti sono assoggettati al pagamento di una tassa di iscrizione, peraltro di importo modesto. Anche qui la legislazione sul diritto allo studio prevede un rimborso parziale o totale delle spese per i servizi e i sus-

sidi, i criteri del quale sono fissati dalle singole scuole, di norma assumendo come parametri il reddito familiare, la spesa effettivamente sostenuta dall'alunno, il merito scolastico. In ragione del reddito e del merito, gli alunni possono ottenere l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche, nonché la concessione di borse di studio.

Diametralmente opposta la situazione nella scuola non statale, in cui le spese per il funzionamento sono sostenute totalmente dall'utenza, che si trova perciò a pagare una retta particolarmente elevata per la frequenza. Solo in pochi casi enti o associazioni intervengono a coprire una parte di spese di gestione o mettono a disposizione le infrastrutture.

Anche se la scuola è parificata o legalmente riconosciuta, la situazione non cambia: lo Stato si limita a sancire la validità del titolo rilasciato. Solo di recente è in qualche caso invalsa la pratica di rendere anche queste scuole destinatarie degli interventi per il diritto allo studio, elargiti comunque in percentuale minore che nella scuola di Stato.

Appare evidente come l'esistenza della scuola cosiddetta "privata" costituisca in Italia un notevole risparmio per lo Stato, alleggerendolo del costo di circa 1.550.000 alunni, di cui oltre la metà nella scuola dell'obbligo e nella secondaria superiore.

Il vantaggio acquista un significato ancor più considerevole se si guarda al fatto che in diverse aree o indirizzi tale iniziativa colma una carenza della scuola pubblica (si pensi alle scuole magistrali per le educatrici d'infanzia, ai licei linguistici e artistici). Se si considera il costo medio per alunno, stimato dal Ministero per il 1985 (al netto delle spese indivisibili) in 1.827 mila per le elementari, 2.095 mila per le medie e 2.258 mila per le superiori, il risparmio di cui viene a beneficiare lo Stato supera largamente i 1.500 miliardi.

Ma il dibattito attualmente in corso sulla spesa per l'istruzione non contesta che si spenda "troppo" in assoluto, bensì che si spenda troppo in relazione ai modesti risultati ottenuti. Fatte quindi le debite premesse sulla difficoltà sia di identificare che di misurare questi risultati, a questo punto è opportuno entrare in maggiori dettagli relativi a "chi spende quanto", analizzando quindi il modello organizzativo di finanziamento vigente in Italia, per poter identificare dove si collocano (se esistono) le disfunzioni.

Bisogna dire, innanzitutto, che a motivo sia della molteplicità delle fonti che della mancanza di chiarezza di cui si parlava come di uno dei difetti del sistema burocratico, rispondere a queste domande in modo analitico e completo è praticamente impossibile.

Le voci di spesa sono abbastanza numerose, e suddividere la spesa globale in queste categorie è indispensabile se non si vuole genericamente unificare in un tutto confuso cespiti di spesa ben diversi. Purtroppo, già a questo livello si ha scarsità di informazioni. Le fonti statistiche esistenti (Istat, Statistiche dell'istruzione e i bilanci dello Stato) ci danno:

- la suddivisione globale della spesa fra i diversi livelli di insegnamento;
- la differenza tra preventivi e consuntivi (i residui);
- la suddivisione fra soggetti di spesa;
- la suddivisione delle spese correnti tra personale, acquisto di beni e servizi, trasferimenti.

Nessuna di queste voci si “incrocia” con le altre. Inoltre questa contabilità è incompleta e manca di sistematicità: l'ideale sarebbe avere per ogni ordine e grado di scuola la spesa globale, suddivisa per i soggetti che effettuano la spesa.

Sarebbe poi utile che queste voci venissero divise in spese per la ricerca, la didattica, ecc. Le spese per la didattica dovrebbero essere divise in spese correnti e spese in conto capitale, a loro volta divise ulteriormente in personale, trasferimenti, ammortamento delle spese in conto capitale. Mancando questi dati organici, si deve dire che, nonostante qualche recente tentativo, *manca in Italia un vero e proprio sistema informativo sulle spese per l'istruzione*. C'è un altro difetto nei dati a nostra disposizione: anche quando esistono sono scarsamente utilizzabili da un punto di vista economico, perché il criterio con cui vengono calcolati e ripartiti è finanziario. Basti pensare che tra le spese correnti per l'attività didattica non è computato l'ammortamento delle spese in conto capitale per quell'anno, così che il dato è sottostimato, o che nelle spese per le mense scolastiche non è computata la quota di costo per la costruzione o l'affitto delle mense stesse.

Proseguendo nell'elenco, possiamo rilevare che talvolta i capitoli di spesa variano la loro composizione a seconda della fonte che li riporta e ad esempio le rubriche di spesa del Ministero e degli Enti locali non coincidono: ed infine per talune voci abbiamo le spese impegnate e per altre le spese a consuntivo. Esistono chiaramente indagini campionarie, che consentono di determinare le spese per aree geografiche o per particolari segmenti di scolarità, ma, in mancanza di una approfondita conoscenza dei differenziali, risulta veramente problematico parlare di valori medi.

I dati analitici risultati da questo lavoro sono dati nell'allegato, al paragrafo 5, mentre forniamo qui solo alcune cifre di larga massima.

Diremo innanzitutto che la spesa statale per la cultura e l'istruzione (non sempre è possibile separare le due componenti) vede coinvolti ben otto ministeri (Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Lavoro, Lavori Pubblici, Tesoro, Finanze, Affari Esteri, Turismo e Spettacolo) più la Presidenza del Consiglio. I dati provvisori per il 1984 davano una spesa di 28.611 miliardi, pari all'8,2 della spesa statale: il Ministero della Pubblica Istruzione ha contribuito con 25.438 miliardi, pari all'88,9%, con un aumento dell'8% circa rispetto all'anno precedente. Di questa cifra il 94,3% è destinato al personale, che incide ad esempio sull'istruzione media per oltre il 99%!

Alla spesa per l'istruzione contribuiscono anche le Regioni, le Province e i Comuni, e quindi il totale della spesa pubblica per la cultura e l'istruzione sale (dati 1983) a 38.033 miliardi, il che significa che ogni cittadino italiano spende per l'istruzione e la cultura circa 650.000 lire. Quanto ai costi pro-capite, le stime CENSIS danno per il 1984, per il solo Ministero della Pubblica Istruzione, questi valori:

– scuola materna	1.453.100
– istruzione elementare	1.555.600
– istruzione media	1.934.400
– istruzione classica e scientifica	1.656.100
– istruzione tecnica	1.854.900
– istruzione professionale	2.157.300

La determinazione di quanto spendono per ciascun allievo gli enti pubblici nel loro insieme è estremamente difficoltosa, dal momento che le loro competenze variano sensibilmente nei diversi livelli di scolarità. Analogamente l'indicazione relativa al costo per classe di scuola statale, calcolata per la scuola dell'obbligo e per l'istruzione secondaria superiore, è scarsamente significativa.

Ricordiamo, in conclusione, che è opportuno prendere i dati con una certa cautela, fondamentalmente per quattro motivi:

- i limiti già indicati del sistema informativo su costo e finanziamento dell'istruzione in Italia;
- la grande variabilità intorno ai valori medi;
- il fatto che le componenti dei costi per l'istruzione (personale docente e non docente, edilizia, attrezzature e materiali, diritto allo studio ecc.) vengono pagate da enti diversi che utilizzano criteri di catalogazione diversi;

- la constatazione che pareri, opinioni e criteri di lettura dei dati portano a risultati anche profondamente variabili.

## *2.2. I soggetti decisionali.*

Nel sistema scolastico italiano, fortemente centralizzato e burocratizzato, il momento decisionale è concentrato al vertice. La preponderanza della linea burocratica, con i suoi rapporti di subordinazione geografica, garantisce, formalmente, la ricaduta delle decisioni sulle istanze periferiche. Ma è proprio questa struttura di rapporti che – già avevamo occasione di notare – paradossalmente rallenta l'iter dell'innovazione legislativa, in quanto ogni disposizione del Parlamento, per divenire operante, deve vedere la traduzione in atto amministrativo ed essere declinata nel dettaglio di norme applicative. Cosicché non si ha una diretta dipendenza del sistema scolastico dal potere legislativo, bensì dall'esecutivo, e il Ministero della Pubblica Istruzione si configura come il punto di riferimento unico per operatori ed utenti delle scuole.

Le decisioni dell'apparato centrale trovano esecuzione a livello periferico tramite i Provveditori agli Studi (livello provinciale) e i capi d'Istituto (livello delle singole unità). Agli Ispettori Ministeriali sono affidati invece il controllo e la consulenza didattica all'innovazione sperimentale. Pressoché ogni oggetto del sistema scolastico è determinato dal centro. Fanno eccezione l'edilizia scolastica e la determinazione dei bacini di utenza per la scuola dell'obbligo, la cui competenza è stata delegata agli Enti locali (Comuni e Province), e la scelta della metodologia concreta dell'insegnamento, nella quale è riconosciuta piena autonomia all'insegnante.

La normativa statale fissa in modo uniforme quasi l'intero universo dei parametri cui le singole scuole debbono attenersi nell'esplicazione della loro attività. In particolare, nessun margine di autonomia è lasciato all'unità scolastica per quanto concerne la gestione del personale (se si eccettua la compilazione dell'orario interno e, in qualche misura, l'assegnazione di un docente ad una determinata classe), il tipo di aggregazione studenti/insegnanti (la "classe"), le dimensioni e il numero delle classi. Alle singole scuole è demandata la determinazione dei criteri di assegnazione degli alunni alle classi e di utilizzo delle infrastrutture, dei materiali e dei fondi. Ma anche in questo caso la dotazione dell'unità scolastica è stabilita a livello cen-

trale, su di un bilancio abbastanza rigidamente diviso per voci e tale perciò da ridurre al minimo il margine di manovra. Al momento in cui scriviamo (gennaio 1987) sembra raggiunto un certo accordo politico sulla *autonomia amministrativa* delle singole scuole, che però non è ancora operante.

Il campo dove si realizza in apparenza la piena decisionalità delle scuole è quello della programmazione didattica, di competenza del Collegio dei docenti, in merito alla quale anche il Consiglio d'Istituto può avanzare proposte. Essa incontra però il duplice limite della *rigidità normativa* e della *autonomia del singolo docente*, che non può essere vincolato alle decisioni adottate dal Collegio.

Due sono le conseguenze di questo stato di cose:

- a) la funzionalità dell'apparato burocratico è compromessa dalla mancanza di autonomia decisionale delle singole unità e dalla riduzione a semplice funzione esecutiva della figura del dirigente scolastico;
- b) l'efficacia dell'istruzione impartita è per la massima parte dipendente dalle modalità con cui si esplica l'attività del singolo docente, dalla sua competenza e dalla sua capacità di prendere decisioni.

Quanto agli organismi collegiali, attivati con la legge 477 del 1973, a oltre dieci anni di distanza è possibile dire che l'unico esito reale che hanno avuto è stato quello di *incentivare la partecipazione*: ed ad essa si deve guardare comunque come ad un fattore positivo, se è vero che ha aperto la scuola al dibattito di studenti, genitori, forze sociali, amministratori locali. Tutti questi soggetti hanno così acquisito il diritto di essere ascoltati dentro la scuola: ma la struttura del potere in essa non si è modificata, se non in quanto si è venuto a creare un potenziale di conflittualità inerente al sistema, le cui conseguenze nel tempo sono ancora difficili da valutare.

### 2.3. *Gli insegnanti.*

Nettamente distinto è lo status professionale e giuridico dei maestri elementari e dei professori della scuola secondaria. Il maestro riceve una formazione polivalente, a livello di scuola secondaria di 2° grado (4 anni), incentrata prevalentemente su di una competenza di tipo pedagogico. Il professore ha invece una competenza di tipo disciplinare, conseguita attraverso un corso di laurea a livello universitario, senza alcuna preoccupazione di carattere pedagogico, per cui nell'un caso manca una preparazione me-

todologica specifica, nell'altro una conoscenza dei processi di apprendimento.

La normativa prescrive che l'assunzione del personale docente avvenga per concorso nazionale, attraverso esami che accertino il livello di preparazione disciplinare e didattica dei candidati. L'applicazione della legge incontra però l'ostacolo di una situazione irta di squilibri e contraddizioni. La pratica del conferimento dell'incarico a laureati e diplomati non in possesso dell'abilitazione all'insegnamento cui si è fatto ricorso in modo massiccio fino alla metà degli anni Settanta, per ovviare alla carenza di insegnanti di ruolo, dovuta alla rarefazione e macchinosità dei concorsi, ha creato una vera e propria legione di lavoratori precari. Per affrontare il problema, in un primo momento (leggi 1074 e 463) si è fatto ricorso all'istituzione di corsi annuali, al termine dei quali ai candidati promossi, spesso nella scuola già da molti anni, veniva conferita l'abilitazione all'insegnamento e quindi l'immissione in ruolo. Il provvedimento suscitò molte discussioni, perché accusato di eccessiva tolleranza: dopo una pausa di alcuni anni, nel 1982, la legge 270 cerca quindi di risolvere definitivamente il problema del precariato sanando la situazione pregressa con concorsi riservati, e istituendo al contempo regolari concorsi per il futuro.

In realtà, la contraddizione tra normativa e situazione di fatto tende a ripetersi, perché il numero di persone abilitate è tuttora superiore a quello dei posti disponibili, che diminuiscono a causa del calo demografico e della giovane età media che riduce i pensionamenti.

La *riqualificazione in servizio* non è obbligatoria, né esiste in merito un piano organico, così che si crea un notevole squilibrio tra le possibilità offerte ai docenti delle aree privilegiate e il numero e la qualità delle iniziative possibili nelle zone meno favorite.

Solo nel contratto di lavoro degli insegnanti, in discussione al momento in cui scriviamo (gennaio 1987), sono finalmente previsti percorsi di carriera differenziati per chi abbia svolto un ruolo attivo nell'aggiornamento e nella formazione in servizio; che viene riconosciuta anche sul piano retributivo. Si ammette l'esistenza di professionalità diverse, se non ancora di ruoli, e si attenuano gli automatismi legati all'anzianità in favore di una maggiore attenzione alla qualificazione personale.

L'insegnante italiano ha un orario di servizio ridotto (di norma 18 ore nella secondaria e 24 nella primaria, cui si accompagnano 20 ore mensili di attività non di insegnamento): i livelli retributivi, che erano tra i più bassi

D'Europa, sono ora accettabili, soprattutto in ragione del ridotto impegno orario. Una volta acquisito il ruolo, l'insegnante è di norma (salvo una specifica richiesta in contrario) legato alla scuola cui è stato assegnato in organico e risulta pressoché inamovibile. Il ruolo è inoltre acquisito per una determinata classe di discipline e il docente, anche se ne ha la competenza, non è utilizzabile in insegnamenti diversi.

La scarsa retribuzione e la rigidità dello status professionale sono il principale motivo di una serie di distorsioni tipiche del sistema italiano: la ricerca di una seconda professione da parte dei docenti che ne hanno la possibilità, la fuga dalla scuola di molti elementi tra i più preparati col recente fenomeno del pensionamento precoce, la femminilizzazione accentuata del settore (soprattutto nella scuola elementare), il malcontento e l'inquietudine generalmente diffusi nella categoria. Questo stato di cose provoca una *crisi delle motivazioni* all'insegnamento, trasformandolo talvolta in una pratica routinaria o in un semplice strumento per procurarsi i mezzi di sussistenza, con conseguente danno della qualità.

L'ultimo aspetto caratteristico della situazione italiana è la piena autonomia del docente nell'ambito della didattica, la cosiddetta *libertà d'insegnamento* sancita dalla Costituzione e riaffermata dalla legge 477 e tutelata da ingerenze di tipo ideologico e politico.

Questo principio, la cui validità è incontestabile, pone però nei modi della sua formulazione una serie di contraddizioni. Anzitutto tale libertà viene esercitata in un ruolo che è rigidamente definito per competenze ed attribuzioni e in presenza di una normativa che pretende di dettagliare puntualmente i contenuti dell'insegnamento. Si tratterebbe perciò di una libertà solo metodologica.

In secondo luogo, la libertà didattica è appannaggio meramente individuale del docente anche là dove gli interventi sugli alunni dovrebbero essere condotti dall'intera équipe degli insegnanti della classe, minando alla radice il principio della collegialità.

In terzo luogo, l'assolutezza della definizione, che (singolare mancanza in una normativa cavillosa come quella italiana) non esplicita nel dettaglio contorni e limiti di tale autonomia, preclude ogni possibilità di controllo sulla qualità dell'insegnamento.

Infine, l'aver sancito la libertà del docente, senza definire in pari tempo quella dell'alunno o di chi ne è responsabile, a scegliere i contenuti dell'educazione, finisce per squilibrare a tutto vantaggio del primo il rapporto

docente/discente, esponendo quest'ultimo ai rischi di un intervento arbitrario, che compromette l'iter formativo.

#### 2.4. *La libertà di educazione.*

Vediamo ora come è garantito il diritto alla libertà di educazione sul versante dell'utenza.

Per quanto riguarda la *scuola dell'obbligo*, nella scuola statale la frequenza è regolata dalla determinazione dei bacini d'utenza: la circolare 364 del 20.12.1986 prevede la facoltà per i capi di istituto di ammettere deroghe, purché ciò non comporti un aumento nel numero delle classi. Nella scuola di destinazione, di norma, non viene consentito di scegliere la sezione, cui si viene assegnati in base a criteri fissati dal Consiglio di Istituto.

La scelta dell'*indirizzo di studi nella scuola secondaria di 2° grado* è invece assolutamente priva di vincoli: il giudizio complessivamente espresso dai docenti al termine della scolarità dell'obbligo ha valore puramente indicativo, e nessun istituto può rifiutare l'iscrizione per esaurimento dei posti (causa questa non ultima della relativa imprevedibilità del dimensionamento dei differenti indirizzi). Di fatto però vi sono elementi che condizionano la scelta, quali la maggiore o minore selettività dei diversi corsi di studi, la differente durata, la rarefazione di taluni indirizzi, specie quelli di istituzione più recente che richiedono tecnologie più costose. La rigidità del sistema acuisce poi la drammaticità della scelta, essendo i passaggi da un indirizzo all'altro molto difficoltosi.

La possibilità di *frequenza nella scuola non statale* è in Italia abbastanza rilevante, data la diffusione di questo tipo di istituzione e la buona fama di cui gode, a causa soprattutto della maggior efficienza spesso riscontrabile in essa, della maggior garanzia di continuità didattica e regolarità di funzionamento che ha saputo offrire, oltreché della caratterizzazione ideologica.

Abbiamo poi già avuto occasione di notare come per alcuni corsi di studio la scuola non statale sia l'unica risposta operante sul mercato dell'istruzione. Vincoli considerevoli pesano però su questo tipo di scelta: il costo per l'utente, spesso notevole, le difficoltà a raggiungere la sede della scuola, soprattutto nei centri minori, data la situazione di concentrazione territoriale delle istituzioni private, la scarsa presenza di taluni indirizzi (in particolare è carente l'iniziativa privata nel settore dell'istruzione tecnica). Vi è

infine un vincolo di particolare interesse nella situazione italiana, determinato dalla “confessionalità” della maggior parte delle istituzioni non statali, che carica spesso di motivazioni ideologiche la scelta di questo tipo di scuola.

Intendiamo qui per “scuola privata” la scuola *parificata* o *legalmente riconosciuta*, che costituisce peraltro la fetta largamente maggioritaria della scuola non statale, e non quella che si configura cioè come *impresa di insegnamento*, ed ha perciò una sua collocazione sul mercato dei servizi, ma non rientra propriamente nel campo del sistema dell’istruzione.

L’istituto che richiede il riconoscimento pubblico deve rispondere a determinati requisiti per quanto riguarda la funzionalità delle infrastrutture, la qualifica dei docenti e del personale direttivo, la struttura dell’insegnamento; in particolare, quest’ultimo deve essere conforme a quello impartito nella scuola di Stato. Lo Stato si riserva poi di controllare sistematicamente gli esiti dell’apprendimento e – tramite ispezioni saltuarie – la compatibilità delle procedure con la normativa che regola il settore dell’istruzione non statale. In contraccambio, viene riconosciuto valido a tutti gli effetti il titolo di studio rilasciato dalla scuola, che gode di un ampio margine di autonomia gestionale.

Gli interscambi tra l’istituzione pubblica e il sistema non statale sono molto rari e la scuola “privata” è alle prese con costi in costante lievitazione che ricadono in modo pressoché esclusivo sull’utenza.

L’esclusione dal sistema pubblico delle scuole non gestite direttamente dallo Stato rappresenta l’aspetto più vistoso che differenzia il nostro sistema scolastico da quello di altri paesi europei, e vi ritorneremo fra breve.

### 2.5. *I meccanismi di controllo.*

Come in ogni sistema centralizzato, il controllo dell’istituzione è in larga parte “preventivo”, fondato cioè sull’ottemperanza ad una normativa rigida e puntuale. Ciò comporta un duplice rischio: da un lato, l’estrema complessità – e talvolta la contraddittorietà – della normativa condanna chi opera nella scuola ad una azione di estrema faticosità, quando non all’immobilismo; dall’altro, ed è rischio implicito di ogni tentativo di fissare a priori la coerenza di un sistema, l’ottemperanza alle norme si traduce molto più in una omogeneità dei processi attuati che nell’adeguatezza dei contenuti e delle modalità concrete secondo cui si svolge l’apprendimento. Non

si avrà pertanto un controllo dell'efficienza e dell'efficacia della scuola, ma solo della legittimità delle procedure attuate in ogni maglia periferica del sistema. Così l'intervento censorio potrà scattare in presenza di un vizio formale, ma non di una carenza di contenuto formativo nell'azione didattica.

È quello che a ragione si può chiamare il *formalismo* del sistema scolastico italiano: ciò che conta è il rispetto delle competenze e della normativa, molto più che non l'efficacia dell'intervento formativo, così che rimangono al di fuori di ogni possibilità di controllo *la capacità pedagogica degli insegnanti, il conseguimento o meno degli obiettivi formativi* che il sistema si pone (con la riduzione del controllo sull'apprendimento ai soli aspetti cognitivi dell'acquisizione), *la coerenza e l'efficacia dell'azione didattica*.

Due sono perciò gli oggetti su cui si esercita un effettivo controllo: *l'ottemperanza alle prescrizioni normative e il livello di apprendimento cui pervengono gli studenti*.

Nel primo caso il controllo si esplica secondo due differenti modalità. Vi sono anzitutto adempimenti in mancanza dei quali l'operatore o l'utente decadono dal diritto di prestare o utilizzare il servizio: tali l'osservanza delle condizioni di assunzione o di ammissibilità, l'ottemperanza delle norme di disciplina... In altri casi, il mancato ossequio alla normativa può far scattare l'intervento del superiore gerarchico o dell'autorità scolastica a ciò preposta, i quali, accertata la mancanza, possono comminare sanzioni. Si tratta comunque di una pratica che ha assunto nella scuola italiana un carattere di eccezionalità.

Più preciso appare il controllo sugli esiti dell'apprendimento presso l'alunno, che viene effettuato di norma dai docenti della scuola o – nel caso dell'esame conclusivo del corso di studi secondari di 2° grado – da una commissione di docenti esterni, su di un gruppo di quattro materie che cambiano ogni anno.

Sull'inadeguatezza di questo sistema concordano praticamente tutti: ma dal nostro punto di vista ciò che più conta è che il controllo degli esiti avviene tutto sull'utente e non si risolve in un giudizio di efficacia dell'insegnamento impartito, impedendo ogni retroazione nell'attività formativa. Il solo modo in cui gli utenti, le forze politiche e sociali, hanno la possibilità di incidere sul sistema scolastico è in ragione della loro capacità di fare pressione, di creare opinione. Si tratta comunque di una azione a tempi lunghi resa ancor più difficile proprio dall'immobilismo del sistema burocratico.

Inoltre, dato l'accentuato centralismo dell'apparato, ogni intervento,

ogni modifica del sistema si gioca a livello di organismi centrali, incidendo sul momento legislativo o direttamente sull'azione del Ministero. È evidente come a queste condizioni l'utenza diretta della scuola (studenti, genitori) abbia scarso peso.

La presenza negli organismi collegiali permette peraltro agli utenti, e in qualche caso alle forze sociali e produttive, di intervenire nella gestione della scuola a livello di singola unità territoriale, ma anche là dove sono a più diretto contatto con l'attività scolastica, nei consigli di classe o di inter-classe, studenti e genitori possono al più vigilare sulla legittimità delle decisioni attuate dai docenti, ma non possono entrare nel merito di contenuti e metodi dell'azione formativa.

L'istituzione degli organismi collegiali partecipativi ha dunque in qualche modo formalizzato la possibilità di intervento degli utenti nella scuola, pur confinando il loro spazio di iniziativa in limiti molto ristretti, ma poiché il parere degli organismi consultivi non è vincolante e la decisionalità in caso di disaccordo resta in mano ai "funzionari", si può ben comprendere la caduta di interesse che si è registrata, dopo gli entusiasmi iniziali, per questa forma di partecipazione.

## *2.6. Problemi e prospettive della scuola italiana: il rapporto fra centro e periferia.*

Si è già precisato più volte che, dal punto di vista sistemico che abbiamo adottato, per poter risolvere i problemi della scuola italiana è necessario previamente *modificare il modello organizzativo*.

Si tratta sostanzialmente di:

- *ridefinire il rapporto fra formazione di base e formazione professionale*, procedendo alla riqualificazione della scuola dell'obbligo, alla ristrutturazione della secondaria, alla definizione di un diverso ruolo della formazione professionale regionale;
- *introdurre modificazioni nella gestione del personale*, con il riconoscimento delle diverse funzioni docenti e dirigenti e conseguentemente con l'adozione di contratti differenti; con la creazione di un sistema che incentivi la professionalità; con una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle competenze anche in una formazione non strettamente scolastica. A monte va prevista una diversa *formazione*, e a lato l'istituzione di *mecca-*

*nismi di controllo* che, senza limitare la libertà del docente, tutelino gli utenti dagli incapaci;

- *programmare il sistema educativo*. La programmazione non è legata ad una struttura operativa centralizzata e burocratica, ma può essere compatibile con una struttura decentrata, composta di unità autonome che operano nell'ambito delimitato degli obiettivi, dalle risorse e dai criteri di controllo fissati dal centro. Anzi, quanto più si tratta di servizi che si svolgono in un contesto dinamico quale quello oggi determinato dalle nuove tecnologie, tanto più la possibilità di iniziativa decentrata è condizione per assicurare la qualità del servizio, e va ricercata all'interno di una dialettica tra lo Stato e i diversi tipi di autonomie.

Lo Stato deve però svolgere in modo efficace il suo ruolo di programmazione, innanzitutto ridando ordine e credibilità a una legislazione caotica, e fissando i criteri essenziali a cui deve conformarsi la scuola su tutto il territorio nazionale, lasciando alle singole realtà territoriali e alle singole scuole la definizione dei dettagli operativi. E questo ci porta al nodo centrale del modello organizzativo: il rapporto fra *centralismo e decentramento*, tema che affronteremo estendendo l'analisi al contesto europeo.

### 3. Lo Stato e le autonomie: l'anomalia del caso italiano

Quando si parla del rapporto fra Stato e gruppi sociali, ci si trova in presenza di due tendenze contrastanti:

- da un lato, i gruppi sociali (etnici, linguistici, religiosi e culturali) manifestano l'esigenza di istituire scuole che formino ai valori propri di ogni gruppo, e quindi godano di ampia autonomia nella definizione dei programmi, dei metodi e della gestione delle risorse umane e finanziarie. Questo implica la *costituzione di un sistema decentrato*;
- dall'altro lato, il consolidamento dello Stato moderno, che si è assunto compito di “formare” i propri cittadini, inevitabilmente orienta verso una programmazione, un controllo, e in alcuni casi, una gestione diretta della scuola da parte della pubblica amministrazione.

La combinazione di queste due esigenze risente dell'equilibrio dinamico che si è stabilito in ogni paese tra “autonomie sociali” e pubblica amministrazione, tra amministrazione statale ed Enti locali, tra potere centrale e periferico dell'amministrazione statale.

Ad esempio, in Olanda e in Belgio leggi fondamentali dello Stato riconoscono ai gruppi sociali, etnici e religiosi la più ampia libertà di costituire delle scuole, nell'ambito di una programmazione e di un controllo da parte della pubblica amministrazione (controllo articolato tra Stato e municipalità) che sostiene quasi tutti gli oneri economici: si è creato così un *sistema di educazione pubblica in gran parte gestito dalle autonomie sociali*, e solo in via supplementare dalla pubblica amministrazione.

Le leggi e le consuetudini riconoscono nel territorio del Regno Unito una pluralità di sistemi con una presenza di scuole fortemente autonome. Le scuole di contea o convenzionate sono inserite nel sistema di programmazione degli Enti locali, esercitato attraverso le L.E.A. (Local Education Authorities), ed il ruolo del potere centrale risulta molto ridotto, benché esso si accoli circa la metà del finanziamento.

In Svezia, paese caratterizzato da un'elevata uniformità etnica, religiosa e sociale, lo Stato trasferisce alla municipalità buona parte delle risorse destinate all'impianto e alla gestione del servizio, e affida loro quasi totalmente il compito di programmare, gestire e controllare il sistema scolastico.

Diversa la situazione in Francia, dove lo Stato si assume il compito di gestire direttamente il servizio scolastico, oltre che di programmarlo e controllarlo, come avviene in Italia. Tale impostazione centralistica è però controbilanciata in due modi: in primo luogo, la legge Debré del 1959 ha riconosciuto alle autonomie sociali la possibilità di istituire delle scuole che, a condizione di rispondere ai requisiti fissati e poi verificati dal centro, godono di un contributo statale per le spese di gestione, totale per le scuole "associate", limitato alle spese di retribuzione del personale per le scuole a "contratto semplice". In secondo luogo, la legislazione francese attribuisce ai "capi di istituto", che sono organi del decentramento amministrativo, poteri e autonomia abbastanza elevati, consentendo così all'unità scolastica di essere interlocutore (in quanto dotato di poteri decisionali) nei confronti delle esigenze locali e, nel contempo, ammettendo un principio dialettico (e quindi una possibilità di controllo) tra organismi centrali e periferici dello stesso sistema amministrativo. Il fallimento del tentativo di sopprimere questa pur limitata autonomia è storia recente.

In Italia, infine, la dialettica tra "autonomie sociali", "autonomie locali" e Stato è risolta drasticamente a favore di quest'ultimo che programma, controlla e gestisce direttamente un sistema di scuole rigidamente uniformi sul territorio. Gli Enti locali concorrono alla realizzazione (e alle spese) degli edifici scolastici e, in parte, alle spese di gestione, senza alcun potere di controllo sul servizio. Le scuole non costituiscono una unità decisionale salvo che per questioni marginali, gli organismi di gestione sociale operano solo a quei livelli decentrati (istituto, circolo, distretto) che, come si osservava, hanno scarsa autonomia decisionale. In altri termini, *la scuola gratuita è offerta ai cittadini a condizione che essa sia gestita totalmente e direttamente dallo Stato*. L'equivoca identificazione tra scuola "pubblica" e scuola "di Stato" non trova riscontro in nessun altro paese europeo ad eccezione dei paesi dell'Est.

In questa anomalia sono probabilmente da cercare le ragioni principali della minore efficienza della scuola italiana rispetto a quella degli altri paesi esaminati: in essa il soggetto che programma si identifica con quello che

controlla e quello che gestisce, mentre gli operatori e gli utenti sono privi di ogni potere decisionale e valutativo.

Il Ministero, infine, sommerso dall'"impossibile" obiettivo della gestione risulta inevitabilmente distratto dai suoi compiti più propri: le decisioni strategiche e il controllo della programmazione.

Il risultato è così paradossale: *alla massima concentrazione di potere decisionale corrisponde il minimo di capacità di indirizzo programmatico e di controllo, e la generalizzazione degli automatismi (nei processi di spesa, nella carriera degli insegnanti, nel curriculum degli studenti, ecc.) impedisce che si innesti quel processo di autoregolazione che, solo, consentirebbe al sistema scolastico di adeguarsi alle modificazioni dell'ambiente operando in tempo reale.*

Nell'alternativa tra centralismo e decentramento è impossibile dire una parola definitiva. Benché la soluzione decentrata sembri la più rispettosa dei bisogni educativi, in tutti i paesi europei si sta manifestando una tendenza ad accrescere il ruolo del potere centrale, anche se, dove esiste un sistema consolidato di autonomie locali e sociali, queste tendenze oggettive si accompagnano ad una vivace opposizione. Tuttavia, nel dibattito in corso, sembra delinearci l'indirizzo di una accentuazione del ruolo dello Stato *nella programmazione strategica e nella attivazione di processi di riforma*, per diversi motivi, tra cui soprattutto una tendenza alla *uniformità delle condizioni in cui si svolge il servizio educativo*, sia per attuare una politica di perequazione, sia per razionalizzare, almeno in astratto, l'organizzazione del servizio stesso.

Anche la necessità di adeguare l'output scolastico alla richiesta del mercato del lavoro è stata interpretata come un richiamo all'esigenza di una programmazione centrale sia dei flussi quantitativi sia della "qualità" della formazione scolastica. Va però osservato che l'evoluzione del mercato del lavoro ha agito, contemporaneamente, anche in senso opposto, sollecitando la mobilità e l'interscambio fra i diversi mercati del lavoro locali.

La soluzione più attuale sembra perciò essere la riaffermazione di un ruolo strategico dello Stato, accompagnata da un più largo *coinvolgimento delle autonomie sociali e locali nei processi di programmazione e di riforma, con l'emergere*, accanto al tradizionale ruolo pedagogico, di *ruoli tecnico-manageriali nella programmazione e gestione dei processi educativi* (management of education).

Il contesto europeo si muove dunque verso la realizzazione di condizio-

ni che consentano il superamento di un modello burocratico per un *nuovo modello organizzativo fondato sui principi, tra loro connessi, della programmazione, della possibilità di iniziativa degli operatori e della possibilità di verifica diretta dei risultati conseguiti.*

La *possibilità di iniziativa degli operatori* è la condizione più importante per rendere al ruolo insegnante requisiti di vera professionalità: la deresponsabilizzazione, conseguenza degli automatismi che governano la carriera docente, è causa non solo di gravi danni per la scuola, ma di frustrazione e scontentezza per gli insegnanti più consapevoli. Assegnare loro un puro e semplice ruolo istituzionale nella formulazione dei curricula senza un rigoroso processo di professionalizzazione, condurrebbe però al rischio dell'anarchia.

Analogamente, è necessario recuperare il ruolo del preside come moderatore e “direttore degli studi”, magari separando dai suoi compiti le incombenze amministrative routinarie.

Infine, un elemento qualificante è la *verifica dei risultati*, che oggi si effettua sugli allievi, attraverso il meccanismo dei voti ed esami, ma che andrebbe esteso all'insieme del servizio scolastico, su due diversi piani:

- la rispondenza agli obiettivi formulati dalla programmazione e a criteri di efficienza nell'impiego delle risorse;
- la rispondenza alla domanda educativa.

Il primo tipo di controllo può essere condotto soltanto dal *programmatore*; il secondo implica la possibilità di controllo sostanziale da parte dell'*utente*, che può *partecipare alla gestione del servizio* (al quale viene assegnato senza possibilità di scelta) o *scegliere tra diverse unità di servizio*.

Le due prospettive vengono schematicamente definite, nel nostro paese, con lo slogan di “pluralismo *nelle o delle istituzioni*”. Tale dilemma, bisogna dire, non è risolto automaticamente dall'adozione di una struttura, anche se una soluzione può essere facilitata o ostacolata: certamente, nel nostro paese in nessuno dei due casi la possibilità di verifica è reale o uguale per tutti.

Nei paesi in cui è possibile una *sceita tra istituzioni*, essa deve evidentemente comportare due aspetti simmetrici: alla possibilità per gli utenti di scegliere tra diversi tipi di scuola fa riscontro la possibilità per gli operatori (insegnanti, genitori, enti e fondazioni di vario tipo, ecc.) di aprirle, fatto salvo il rispetto della normativa esistente in merito.

Tale possibilità, in astratto, potrebbe essere garantita da un “mercato”

in senso classico ovvero da un sistema in cui imprese di insegnamento vendono un servizio in concorrenza tra loro ed eventualmente con l'istituzione statale. Per il servizio istruzione, però, la prospettiva di un *mercato concorrenziale puro* in senso classico è irrealizzabile:

1. perché il contenuto del servizio deve rispondere ad obiettivi non solo individuali ma anche collettivi;
2. perché tale modalità va contro il principio dell'uguaglianza delle opportunità educative, in quanto le classi agiate potrebbero "acquistare" un'istruzione migliore (il che già avviene in modo informale).

Scartata quindi l'ipotesi del "mercato concorrenziale puro delle scuole", si deve accettare come giusto l'intervento collettivo dello Stato, che nei paesi in cui vige un decentramento educativo (territoriale e sociale) opera come *camera di compensazione* per equiparare al massimo le diverse possibilità nel rispetto dell'autonomia, *garantendo sia la qualità che la quantità dell'istruzione, in un sistema che ne fissa i punti essenziali. Per il resto, sono consentite strategie alternative per il raggiungimento di fini giudicati di utilità comune.*

La soluzione ottimale si avrebbe in un sistema caratterizzato contemporaneamente da una *programmazione* e *deburocratizzazione* delle strutture:

- la *programmazione* assicura che dal centro siano fissati gli obiettivi collettivi e destinate le risorse;
- la *deburocratizzazione* valorizza le capacità di iniziativa degli operatori e degli utenti nell'ambito del quadro definito della programmazione, elimina il centralismo nei processi di assegnazione consentendo di realizzare nei fatti la libertà di educazione e, per quanto possibile, abbatte (per mancanza di "clienti") la presenza nel sistema di operatori o di intere scuole che realizzano prestazioni di qualità scadente.

Questa impostazione permette di superare il dualismo fra "pubblico" e "privato", sconosciuto in altri paesi, *definendo come "pubblico" l'area in cui operano tutte le forze che prendono iniziativa in campo educativo all'interno dei criteri generali stabiliti dalla programmazione.*

Se per la situazione italiana questa concezione di "pubblico" è lontana dall'essere accettata, essa rappresenta invece la norma in quasi tutti i paesi stranieri, compresa la Francia, da cui pure abbiamo ereditato un sistema centralistico. Chiunque operi in una scuola, svolge per ciò stesso un *servizio pubblico* (l'educazione) che lo Stato deve riconoscere e regolamentare; all'interno delle norme fissate, in uno Stato democratico, non è ammissibile

un regime di monopolio educativo e il pluralismo è tale solo se al diritto legale si affianca quello sostanziale della parità di condizioni. Questo non impedisce che possano esistere scuole, come in Inghilterra, che rifiutano questa parità di loro iniziativa.

Non solo, ma la possibilità di attuare iniziative educative sulla base di progetti pedagogici peculiari supera i termini stantii in cui oggi si pensa nel nostro paese alla partecipazione, trasformandola in un momento sostanziale di decentramento non solo delle funzioni esecutive, ma dei poteri di decisione, informazione e controllo, all'interno del processo educativo.

La strada da percorrere per rivitalizzare il nostro sistema scolastico è dunque quella di *accrescere l'autonomia periferica*, affinché sia possibile prendere iniziativa, svolgere effettive funzioni di controllo sulla qualità dell'istruzione e sulla sua rispondenza ai bisogni della comunità nazionale e locale oltreché alle esigenze della crescita personale, e affinché sia garantita una disponibilità di risorse per questi compiti, che ovvii anche allo spreco per cui, attualmente, la gestione economica della scuola vede un rapporto bassissimo tra costi e benefici.

Indubbiamente, oggi in Italia numerosi elementi indicano che esiste una diffusa domanda di trasformazione:

- insoddisfazione degli utenti sulla “resa” della scuola per l'individuo (maturazione della personalità, preparazione professionale, ecc.);
- atteggiamento critico degli insegnanti nei confronti delle condizioni in cui operano e del loro contratto di lavoro;
- estrema difficoltà a concepire le riforme e ad attuarle in modo soddisfacente;
- giudizio negativo delle parti sociali sulla qualità dell'output scolastico e sulla sua rispondenza ai bisogni sociali;
- critica per lo spreco delle risorse umane e materiali.

Rifiutata a priori, come è già detto più volte, la sorpassata distinzione fra “scuola laica” e “scuola confessionale”, dobbiamo porci una fondamentale domanda: quali sono, nella società italiana, i possibili “gestori” di un'autonomia di iniziative che attui il mutamento?

L'analisi delle situazioni straniere ci mostra l'esistenza di due tipi principali di autonomie: le *autonomie sociali*, legate a fenomeni di matrice culturale, e le *autonomie locali*, legate alla struttura decentrata del potere e all'organizzazione del territorio.

Nei paesi in cui sono diffuse, le *autonomie sociali* indicano la presenza

di gruppi dotati di un sistema proprio di valori, norme e comportamenti e che postula un processo educativo che anch'esso si scosta da quello proposto, o imposto, dalla scuola statale. Queste autonomie sono in genere minoritarie rispetto alla cultura dominante, ma non necessariamente: ad esempio, in un paese costituito da più etnie, ciascuna di esse costituisce un'autonomia sociale, indipendentemente dalle sue dimensioni, come nel caso dei tre gruppi etnici belgi (fiammingo, vallone e tedesco) ognuno dei quali ha la sua scuola.

L'esempio più compiuto di sistema scolastico interamente gestito dalle autonomie è quello olandese: in esso esistono tre scuole "private" (cattolica, protestante e neutra, quest'ultima con diversi indirizzi pedagogici) e una scuola "pubblica" che è però affidata alle autonomie locali, cioè ai comuni. Non solo, ma nei casi in cui lo Stato, in mancanza di scuole, interviene direttamente, gestisce le scuole "pubbliche" con i criteri delle "private".

L'Inghilterra, e in una buona misura anche la Svezia, costituiscono gli esempi di paesi in cui il sistema educativo viene normalmente definito come *a national service locally administered* o come *a partnership of central Government and Local Education Authorities*. Alla domanda su quanta parte dei costi dell'istruzione fosse pagata dallo Stato, un esperto svedese ha risposto che tutto il denaro è della comunità locale, ed è compito dello Stato solo raccogliarlo e ridistribuirlo per eliminare sperequazioni.

La Francia fornisce una conferma in negativo di quanto detto, poiché il forte potere centrale, affermatosi già nel Cinquecento e ribadito poi dall'ordinamento napoleonico, ha dato vita a un modello accentrato, esportato poi in Italia, in cui gli obiettivi personali coincidono necessariamente con quelli dello Stato: anche in questo caso però viene riconosciuta alle scuole private inserite nel sistema pubblico la dignità di un ruolo. In Italia motivi storici e politici hanno fatto sì che solo in anni recenti si sia ripreso a valorizzare le ricchissime tradizioni locali, e nel campo specifico della scuola raramente la ripartizione amministrativa ha fatto riferimento ad un sistema socioculturale già esistente.

In alcune nazioni, l'ente locale ha allo stesso tempo ruolo di autonomia sociale, per la già ricordata tradizione partecipativa: l'esempio forse più vistoso è l'Inghilterra dove però, in ultima analisi, la decisionalità sta nella singola scuola, che accetta autonomamente di adeguarsi alle linee della programmazione educativa locale e statale. Questa idea di una forte *decisio-*

*nalità della scuola*, pur non riproducibile in Italia allo stato puro, è da considerare centrale in un serio rinnovamento istituzionale.

Qualche passo in direzione di una valorizzazione delle autonomie è stato fatto anche in Italia, in parte attraverso il meccanismo della sperimentazione e in parte approfittando degli spazi aperti dal calo demografico, che instaurano nella scuola pubblica meccanismi di “concorrenzialità strisciante” per trattenere gli alunni.

Vedremo nei prossimi capitoli quali meccanismi possono permettere la riqualificazione del servizio educativo attraverso un pluralismo istituzionale che riduca l'anomalia del caso italiano ponendo le premesse per un reale rinnovamento.



## Capitolo II

*Il sistema medio europeo*



## Sistemi e problemi di un'analisi comparata

Un doveroso realismo ci fa rendere conto del fatto che le condizioni di base italiane (densità della popolazione, livello di reddito, struttura del consenso, distribuzione del potere ecc.) sono diverse da quelle dei paesi che abbiamo analizzato ed è quindi ovvio che non si possano riprodurre automaticamente le modalità di funzionamento che abbiamo visto nei vari sistemi scolastici.

Abbiamo quindi analizzato le esperienze straniere *mirando all'enucleazione delle procedure e analizzando i sistemi scolastici sotto il profilo del sottosistema decisionale*, con particolare riferimento alle modalità della programmazione e del controllo a livello di sistema complessivo, e agli spazi di autonomia decisionale dell'unità scolastica.

Il nucleo fondamentale del nostro lavoro è consistito nel fornire una risposta analitica e completa a tre domande:

- chi decide che cosa
- chi paga che cosa
- chi controlla che cosa

a livello di sistema scolastico e di singola scuola, nei vari livelli di istruzione (obbligo e post-obbligo), indirizzi e tipi di scuola (pubblico e privato, o distinzioni analoghe).

Nel pensare ad un intervento sulla scuola italiana, non abbiamo seguito l'ipotesi (forse più concretamente realizzabile, almeno sul breve periodo) di una razionalizzazione dell'attuale sistema misto, statale e privato, ma ci siamo proposti di valutare se esistono possibilità reali di introdurre un sistema che, sull'esempio straniero, *estenda il concetto di pubblico, riconoscendo la funzione pubblica di tutte le scuole costituite nell'ambito della programmazione centrale e nel rispetto delle condizioni da essa fissate*.

Quanto alle procedure di trasformazione del sistema, riteniamo inefficace una riforma dal centro, operata esclusivamente attraverso una legge:

la legge deve fissare delle linee al cui interno operare, ma la riforma vera e propria può avvenire solo “per contagio”, attraverso *la disseminazione di sperimentazioni positive*, accompagnate dal necessario supporto centrale di controllo e aggiornamento.

Questa ipotesi implica la necessità di prevedere una fase di trasformazione lunga, caratterizzata dalla *sperimentalità* e dalla *compresenza delle diverse tipologie*, senza che si creino eccessivi squilibri nelle interrelazioni con i vincoli economici, politici, sociali e sindacali dell'attuale situazione italiana.

Ogni proposta di trasformazione di un sistema implica dei rischi: la nostra in particolare soffre di un certo élitismo, dal momento che, almeno all'inizio, probabilmente solo gruppi già organizzati o particolarmente consapevoli o legati a forze sociali, saprebbero usufruire delle nuove possibilità loro offerte. In alternativa, siamo condannati all'immobilismo, all'episodicità di riforme che non toccano il centro del problema, perché siamo certi che solo un'ipotesi che tenga conto della possibilità di scelta dell'utente e valorizzi le capacità professionali degli insegnanti può modificare il carattere burocratico del nostro sistema.

Inoltre, lungi dal declassare la scuola statale, spazi di decisionalità reale aperti agli insegnanti e ai genitori aprirebbero interessanti prospettive, che influenzeranno anche coloro che operano nelle scuole tradizionali, promuovendo una crescita culturale e di partecipazione sia per gli insegnanti che per gli utenti e, indirettamente, per la comunità civile.

La nostra ipotesi di “de burocratizzazione” è probabilmente ambiziosa e richiederà il rodaggio di una verifica empirica: gli elementi raccolti sono comunque utilizzabili per prospettive di trasformazione che si muovano lungo i filoni più tradizionali della riforma della scuola statale e di una più compiuta realizzazione del diritto allo studio.

## 1. La decisionalità degli utenti

Attualmente, nel sistema scolastico italiano, lo Stato si limita a garantire all'utente la *presenza sul territorio* del servizio scolastico, senza entrare in merito alla qualità, e il diritto allo studio è ristretto agli aspetti economici.

In quasi tutti i paesi stranieri, invece, anche se con modalità diverse, agli utenti della scuola vengono riconosciuti due diritti fondamentali:

- promuovere progetti di scuola non statale, cui è assegnato uno statuto di pari dignità;
- scegliere liberamente il tipo di scuola cui aderire, senza aggravii finanziari.

In una ipotetica “carta dei diritti dell'utente”, noi aggiungerei altre due voci:

- partecipare ai processi decisionali all'interno della scuola prescelta;
- controllare la qualità dell'istruzione in essa impartita.

L'esercizio di questi diritti, di cui vedremo le diverse applicazioni ed eventuali limitazioni nei paesi oggetto della nostra ricerca, comporta due tipi di rischio:

- la possibilità di libera iniziativa può condurre ad un'eccessiva polverizzazione che accresce i costi e abbassa la qualità dell'istruzione;
- la libertà di aderire, senza vincoli, ad una qualsiasi scuola esistente crea la possibilità che nelle “buone” scuole il numero di adesioni si dilati a dismisura. Se la scomparsa per mancanza di “clienti” delle scuole scadenti rappresenta un esito auspicabile, è però prevedibile che le “buone scuole”, nel momento in cui diventassero sovraffollate, perderebbero la propria eccellenza. Se si cercasse di ovviare a questo scadimento limitando il numero delle iscrizioni, nascerebbe il problema di chi mandare nelle scuole “cattive”, almeno per il periodo necessario a farle migliorare. L'impasse è reale, e le possibili soluzioni sono tutte soggette a critiche.

Noi riteniamo che sia importante affermare, al di là dei rischi che l'ipo-

tesi comporta, *il diritto degli utenti a vedere rispettate le proprie richieste nel campo dell'educazione*, siano esse relative al tipo, ai costi, alla qualità: ma già nell'individuazione di chi sia "l'utente" del servizio scolastico, e di quale sia il suo ruolo, siamo di fronte a profonde differenziazioni. L'accezione più semplice del termine "utente" è quella che lo identifica con chi usa direttamente il servizio scuola, cioè gli studenti e le loro famiglie, ma esso viene normalmente esteso anche a quella che possiamo definire la "commitment sociale" della scuola, cioè la società civile considerata nelle sue multiformi emergenze. In Italia siamo in presenza di una tendenza a privilegiare *l'utenza sociale*, mentre altrove esiste una decisa accentuazione del ruolo primario *dell'utenza diretta*.

In un sistema non monopolistico, le esigenze dell'utenza diretta sono salvaguardate dalle possibilità già elencate di scegliere o fondare una scuola, di partecipare alla sua gestione e di valutare la qualità del servizio.

Le esigenze dell'utenza indiretta sono salvaguardate dai criteri generali (espressi in una legge dello Stato) cui le scuole devono adeguarsi e dalle condizioni per il riconoscimento della loro funzione pubblica.

### *1.1. La libertà di aprire una scuola.*

Nella tavola che segue, tentiamo di dare una sintesi dei rapporti fra Stato e soggetti istitutori nei diversi paesi.

Come si può vedere, Inghilterra, Belgio, Olanda e Svezia garantiscono parità di trattamento a scuole pubbliche e private, se la qualità dell'istruzione fornita è la stessa, fatta salva la libertà di esistenza di "imprese di insegnamento" al di fuori del sistema pubblico. In alcuni casi (Svezia, Olanda) le spese sostenute dallo Stato debbono essere rimborsate in tutto o in parte, se la scuola non mantiene gli standards dichiarati o utilizza i fondi per usi diversi da quelli per cui sono stati stanziati.

Anche in Francia sono in vigore due diversi tipi di convenzione, con obblighi diversi, che consentono alle scuole non statali un adeguato supporto finanziario. In tutti i paesi le scuole private possono, se vogliono, chiedere alle famiglie o agli enti fondatori ulteriori contributi per fini speciali, che escono dalla normale amministrazione del servizio scolastico (impianti sportivi, insegnamenti particolari, laboratori, attività sociali, ecc.).

Nei cinque paesi analizzati, dunque, con differenze di modalità, è sem-

*pre possibile, se si rispettano determinati vincoli, aprire una scuola pubblica gestita da privati, che non comporti penalizzazioni per gli utenti (rette, esami esterni, non riconoscimento dei titoli, ecc.) e risponda ai criteri di validità da loro condivisi.*

In particolare l'Olanda è il paese in cui più strenuamente si difendono i diritti dell'utenza diretta, affermando che i genitori devono poter decidere il tipo di educazione che vogliono per i propri figli, a parità di condizioni qualunque sia la loro scelta. Una pubblicazione del Segretariato per l'istruzione cattolica inizia così:

- "L'insegnamento *pubblico* è oggetto delle cure costanti del Governo";
  - "L'insegnamento è oggetto delle cure costanti del Governo".
- "Tra questi due articoli della Costituzione Olandese la differenza sta in una parola sola e in un secolo di lotte".

Tav. 1. 1 soggetti che possono aprire una unità scolastica.

Tipo	Iniziativa	Vincoli	Rilevazioni giuridiche	Oneri statali
FRANCIA	Statale	ST	abcdefz	PR TT
	Non statale:		a	
	— non linéé à l'Etat	ET PT	c	NN
	— contrat simple	ET PT	abcdez	EQ CN*
	— contrat d'association	ET PT	abcdefz	EQ CN**
BELGIO	Statale	ST	abcdef	PR ABCDEFF
	Sovvenzionata	PR CM ET PT	abcdef	PR ABCDE
	Riconosciuta	ET PT	abce	EQ NN
	Privata	ET PT	z	NN NN
OLANDA	Pubblica statale	ST	Scuole pubbliche e private hanno lo stesso statuto, fatte salve alcune condizioni (fornire lo stesso tipo e qualità di istruzione previsto per le scuole gestite dallo Stato) <sup>1</sup>	
	Pubblica comunale	CM		
	Privata cattolica	ET PT		
	Privata protestante	ET PT		
	Privata laica	ET PT		
SVEZIA	Pubblica statale	ST	Scuole pubbliche e private hanno lo stesso statuto, fatte salve alcune condizioni (fornire lo stesso tipo e qualità di istruzione previsto per le scuole gestite dallo Stato)	
	Pubblica comunale	CM		
	Privata	ET PT		
INGHILT.	Scuole di contea	LEA (CM)	acdefz	PR
	Scuole volontarie	ET PT	acefz	PR
	Scuole indipendenti	ET PT	AZ	PR

(Segue Tav. 1.).

Tipo	Iniziativa	Vincoli	Rilevazioni giuridiche	Oneri statali	
	Statale (tutti i livelli)	ST	abcdef	PR	TT
	Non statale; — pareggiata (media e secondaria)	ET	abcdef	EQ	CN
ITALIA	— parificata (elementare)	ET	abcdef	EQ	CN
	— legalmente riconosciuta (media e secondaria)	ET PT	abce	EQ	NN
	— sussidiata (elementare) autorizzata (tutti i livelli)	ET PT ET PT	bef abc	NN NN	PM (SS)
	— privata (tutti i livelli)	ET PT	z	NN	NN

*Legenda.**Iniziativa:* CM Comuni

ET Enti

PR Province

PT Privati ST Stato

*Vincoli:*

a strutture

b programmi

c requisiti docenti

d trattamento docenti

e requisiti allievi

f oneri utenti

g generici

*Rilevanza:*

EQ equiparata

NN nulla PR propria

*Oneri statali:*

A personale docente

B personale non docente

C dotazione allievi

D funzionamento

E attrezzature

F edificio

. *Oneri statali: (per la Francia)* CN convenzionati

NN nulli

PM premi

SS sussidi

TT totali

CN *contrai sive le*: lo Stato paga gli insegnanti; la remunerazione è determinata in funzione dei loro diplomi.

- CN *contrai d'association*: lo Stato si assume le spese di funzionamento delle classi nella stessa misura in cui si assume la spesa di funzionamento della scuola statale. In Olanda, Svezia e Inghilterra il finanziamento è passato dallo Stato all'Ente locale (o all'Ente gestore) senza vincoli di destinazione. Per la distribuzione e le percentuali di spesa, rimandiamo al cap. III,
- I vari tipi di *voluntary school* fondate e gestite da enti diversi dalle L.E.A. sono però mantenute da esse, con piccole differenze interne.

La parificazione fra insegnamento pubblico e privato, sancita dalla Costituzione del 1917<sup>1</sup>, è considerata un valido strumento per garantire il rispetto della libertà degli utenti.

“Libertà di educazione significa che ai genitori è data la possibilità di far educare i figli come vogliono e ciò in completo accordo con le idee che gli olandesi hanno sull'educazione dei figli. Essa è un diritto e un dovere naturale dei genitori, che ne sono responsabili”<sup>2</sup>.

L'affermazione dei diritti dell'utenza diretta è riproposta in termini analoghi dall'Education Act inglese del 1944, che afferma la priorità dei genitori nel decidere sull'educazione dei propri figli. Tale libertà, assoluta sul piano teorico, è limitata dall'affermazione che i desideri dei genitori devono essere rispettati “per quanto compatibili con la necessità di un'istruzione e di un addestramento efficienti, ed evitando irragionevoli spese pubbliche”.

Criteri di *razionalizzazione*, a garanzia di una maggiore economicità ed efficacia di gestione, sono stati introdotti da una legge del luglio 1975 anche in *Belgio*. In questo paese la “questione scolastica” nasce dall'incrocio di due autonomie, quella etnica fiamminga e vallone e quella ideologica cattolica e laica: il “pacte scolaire” del maggio 1959 risolve la questione garantendo ai genitori la libertà di fondare scuole rispondenti alle loro scelte educative (fatti salvi determinati requisiti comuni) o di scegliere senza vincoli territoriali. Il sistema, assai complesso, ha richiesto degli emendamenti.

In *Svezia*, l'Education Act del 1962 riafferma il diritto delle famiglie e dei gruppi (etnici, religiosi, ecc.) a curare direttamente l'educazione dei bambini, facendo carico alle municipalità di provvedere affinché tutti possano fruire dei nove anni di istruzione dell'obbligo e affidando il controllo su queste scuole private direttamente al National Board of Education. Il finanziamento, se le scuole private forniscono lo stesso tipo di istruzione di quelle pubbliche, è assolutamente identico.

Nei quattro paesi esaminati finora, *la famiglia resta il soggetto naturale dell'educazione*; anche se per ovvi motivi di complessità non può esercitare direttamente questo diritto, essa mantiene un continuo controllo sulla delega affidata ai gestori del servizio scolastico. L'esempio più specifico è dato dai sistemi svedese e inglese, in cui questo potere decisionale è esercitato *attraverso la mediazione della comunità locale*, da rappresentanti eletti, controllabili a loro volta attraverso meccanismi politici.

<sup>1</sup>La legge applicativa di questo articolo, uscita nel 1920, è una delle più dibattute e da allora ha subito più di cinquanta modifiche.

<sup>2</sup> Ministry of Foreign Affairs, *The Kingdom of the Neiberlands, Educairon and Science 1973-74*, (dei, Haag, marzo 1974).

I genitori possono fondare, o scegliere, scuole diverse da quelle statali o comunali, senza aggravii finanziari, e la stessa libertà è garantita anche a gruppi, associazioni, chiese, a tutte quelle forme in cui gli individui liberamente si aggregano.

Reciprocamente, se crede, una scuola può rifiutare di inserirsi in questo sistema di finanziamento pubblico, e cercare di qualificarsi in modo da attirare “clienti” paganti, come nel caso delle *independent schools* inglesi, e in tal caso non sarà soggetta ad alcun vincolo, salvo ovviamente la legislazione.

La prospettiva è diversa in Francia.

“Ogni ragazzo ha diritto ad una formazione scolastica che, completando l'azione della famiglia, concorra alla sua educazione [...]. Essa favorisce la maturazione dell'alunno, gli permette di acquisire una cultura, lo prepara alla vita professionale e all'esercizio delle sue responsabilità di uomo e di cittadino”.

Così recita l'art. 1 della legge 11 luglio 1975, secondo cui lo Stato (gestore del sistema scolastico) opera un intervento *aggiuntivo* rispetto alla famiglia, cui spetta solo la socializzazione iniziale. Tale diversità sottende due concezioni della scuola: da un lato essa è l'espressione della volontà dello Stato di garantirsi il tipo di formazione dei cittadini, dall'altro è un servizio che lo Stato si preoccupa venga offerto nelle migliori condizioni possibili, come risposta alla domanda di istruzione espressa dai cittadini stessi.

L'Italia, per parte sua, aggiunge alla concezione francese un vincolo altrove inesistente: il genitore ha diritto ad occuparsi dell'educazione scolastica dei figli solo se “si organizza” facendosi eleggere come rappresentante oppure in qualità di sindacalista, esponente di partito, consigliere comunale.

## 1.2. *La libertà di scegliere la scuola.*

Nell'attuale quadro di decremento demografico, la possibilità di aprire nuove scuole si va riducendo ed è più teorica che reale in quanto i fabbisogni quantitativi della popolazione sono ormai coperti, ed il denaro disponibile per nuove installazioni è limitato. Diventa quindi determinante /a possibilità per l'utente di scegliere tra le scuole esistenti quella più rispondente alle proprie esigenze. Questo principio è riconosciuto in tutti i paesi sul piano teorico, ma viene affrontato in concreto in modo molto diverso.

Anzitutto si pone il problema della libertà di scegliere tra scuole gestite dall'Ente pubblico e scuole "private". In Olanda e Belgio, dove la scuola è gestita dalle autonomie sociali, solo la recessione economica ha posto dei limiti all'esercizio incondizionato del diritto di scelta, che comporta costi alti, ma che è in teoria assoluto<sup>3</sup>.

In Svezia e in Inghilterra le scuole che Io desiderano ricevono tutte lo stesso finanziamento per garantire il servizio standardizzato, e quindi si ha aggravio economico solo scegliendo istituzioni particolarmente prestigiose. In Francia, il sistema del "contratto" fra le scuole private e lo Stato fa sì che chi vuole accedere ad un tipo di istruzione diverso da quello gestito dallo Stato possa farlo contribuendo alle spese con una retta tutto sommato modesta<sup>4</sup>. Solo in Italia chi vuole una educazione diversa da quella standardizzata della scuola statale deve sostenere per intero gli oneri finanziari dell'istruzione.

Il problema si pone in modo diverso quando si tratta di poter scegliere tra diverse scuole tutte pubbliche: dovunque esistono in merito precise norme. Troviamo anzitutto presente un *vincolo territoriale*, per cui ad ogni scuola è assegnato un bacino di utenza. La "carte scolaire" in Francia, la "catchement area" in Inghilterra, sono strumenti legislativi a sostegno di una programmazione dei flussi di utenza, e strumenti analoghi operano in Svezia, Belgio e Olanda. In Italia, il compito della distribuzione dell'utenza è assegnato, con semplice decreto ministeriale, ai Comuni per quanto concerne la scolarità obbligatoria e al distretto scolastico per la secondaria superiore, ma si discute ancora della costituzionalità di un vincolo alla mobilità degli studenti sul territorio. La già citata circolare 340 del 20.12.1986 prevede deroghe da parte del capo di istituto, purché ciò non comporti l'aumento del numero di classi.

In Inghilterra e in Svezia è possibile la deroga alle indicazioni fornite dalla "catchement area", qualora siano disponibili dei posti nella scuola prescelta fuori di essa, e il Consiglio della scuola stessa esprima parere favorevole: la percentuale di studenti che possono fruire di questo diritto è valutata intorno al 10%. La necessità di non sovraffollare eccessivamente un

<sup>3</sup> Così, in Olanda sono stati elevati i minimi richiesti per l'apertura di una scuola e prima devono essere al completo le scuole dello stesso tipo esistenti sul territorio entro una distanza fissata (che è stata anch'essa aumentata).

<sup>4</sup> Occorre però far notare che quanto più si innalza il livello di copertura dei costi da parte dello Stato, tanto più alla scuola sovvenzionata è richiesto di uniformarsi a quella pubblica e nei paesi in cui la normativa statale è particolarmente rigida la scelta della scuola privata non è determinata dai contenuti, ma da considerazioni di efficienza, di serietà, di clima, dal livello complessivo insomma dell'istruzione impartita.

edificio in presenza di altri più liberi costituisce più in generale un secondo tipo di vincolo, scarsamente rispettato in Italia, dove non è infrequente il caso di scuole sovraffollate in ragionevole prossimità di altre sottoutilizzate.

Una particolare forma di libertà nella scelta della scuola si esprime nella *possibilità di scegliere l'indirizzo* dopo la scolarità dell'obbligo (che in tutti i paesi in esame, tranne casi particolari in Inghilterra, è unificata).

In questo campo, nella maggior parte dei casi la scelta è in linea di principio libera, benchè nei fatti su di essa pesino alcuni condizionamenti strutturali (lontananza della sede scolastica, costi aggiuntivi ecc.) e culturali (livello socio-economico di appartenenza, sesso ecc.) peraltro analoghi in tutti i paesi. Ovunque infatti, eccetto che in Italia, l'esigenza di un raccordo con la programmazione (sia economica che scolastica) fa sì che in alcuni indirizzi si attui una sorta di numero chiuso, selezionando gli utenti in base a diversi criteri.

Analoghe limitazioni troviamo per la scelta delle opzioni all'interno della singola scuola o indirizzo di studio, legate alla disponibilità di posti. Tale norma vale anche in Italia, dove la libertà di scelta è limitata alla lingua straniera, e anche in questo caso è condizionata dall'esistenza delle cattedre (e quindi dal numero degli iscritti).

### 1.3. *L'intervento nella gestione.*

Anche quando sia garantita all'utente una possibilità di scelta tra istituzioni, resta ancora da definire in che misura egli può intervenire direttamente nella gestione, amministrativa e didattica, della scuola che ha scelto: si tratta in questo caso di quella *libertà all'interno dell'istituzione* che anche il nostro paese prevede, e in cui anzi si era posto all'avanguardia istituendo nel 1974 gli organi collegiali. Ma altro sono i poteri previsti dalla normativa, altro le possibilità effettive di esercitarli. La prospettiva dichiarata è quella di una *dilatazione del potere reale dell'utenza*, nell'organizzazione della vita scolastica e, pur con maggiori resistenze, nell'impostazione del lavoro didattico: nei fatti, però, in Italia il ruolo degli organi collegiali si riduce all'esercizio di un potere esecutivo e consultivo, nell'ambito dei modesti spazi di decisionalità che sono attribuiti alle scuole o ai distretti, in Francia al solo potere consultivo.

Nessuna possibilità di partecipazione è invece prevista per l'utente nel sistema scolastico belga e in quello svedese, benché qui vi siano segni di una volontà di modificazione della situazione attuale.

Per certi aspetti diverso il caso inglese, in cui molto scarso è il potere del singolo utente, ma notevole è il peso che egli può assumere qualora entri a far parte del consiglio di amministrazione della scuola: qualcosa di analogo si può osservare in Olanda, segnatamente per quanto riguarda la scuola libera.

Ci troviamo dunque di fronte ad un apparente paradosso: mentre la normativa che abbiamo definito centralizzata prevede spazi di diritto per gli utenti, quasi come un correttivo alla burocratizzazione, nei paesi in cui maggiore è la possibilità di scelta tra le istituzioni, il genitore all'interno della scuola ha poca o nulla voce in capitolo<sup>5</sup>.

Questa contraddizione viene riconosciuta da quasi tutti gli esperti da noi intervistati, e ricondotta a due ordini di motivi fondamentali:

*È vero che la normativa lascia poco spazio al genitore, ma egli, per parte sua, una volta garantito sul tipo di istruzione che suo figlio riceverà, attraverso la possibilità di scegliere liberamente la scuola tende a disinteressarsi dei dettagli, e si limita a controllare i risultati.* Questo atteggiamento viene giudicato negativamente, soprattutto dai responsabili delle associazioni di genitori, che auspicano un coinvolgimento più diretto nella gestione della scuola.

*L'educazione scolastica viene considerata dalle due parti, genitori e insegnanti, come un affare da lasciare ai tecnici.* Così, gli uni rifuggono dal confronto per timore di eccessive ingerenze, e gli altri temono di "non essere all'altezza", o di riuscire sgraditi.

Fanno eccezione i genitori che partecipano agli organi gestionali in varie vesti. In tutti i paesi, però, in questi organi si verificano i noti fenomeni di "selezione addizionale", per cui i genitori più attivi sono di quelli di classe medio alta, che rappresentano in genere una parte limitata della popolazione studentesca, e quindi sono portavoce, anche non intenzionalmente, di interessi settoriali. D'altro canto, l'omogeneità di estrazione sociale tra insegnanti e rappresentanti dei genitori facilita l'intesa, e infatti i casi di aperto conflitto sono piuttosto rari.

<sup>5</sup> La rappresentanza ufficiale dei genitori è prevista solo in Italia, e in parte in Francia: altrove, per esempio in Svezia, non è obbligatoria, ma viene favorita, e in Olanda si tende a promuoverla prima di prevederla nella normativa. Quasi sempre però, se non negli organi che presiedono alla didattica, esiste quantomeno negli organi amministrativi. Anche i rappresentanti degli Enti locali, in un certo senso, sono da considerarsi esponenti dell'utenza.

L'impressione complessiva che si ricava dalle esperienze in atto è che i genitori siano poco preparati, e forse anche poco disponibili, a dare un apporto costruttivo e sistematico alla gestione della scuola: il caso italiano dimostra che a questa mancanza di preparazione non si può sopperire né imponendo la partecipazione dall'alto, né politicizzandone le forme. Si deve piuttosto ripensare ad una "educazione del consumatore", se ci si passa l'espressione, attraverso *momenti di formazione permanente, che aiutino le famiglie a riqualificare il loro apporto educativo, mentre sull'altro versante gli insegnanti dovrebbero accrescere contemporaneamente la loro preparazione e la loro disponibilità*. Bisogna anche dire che al momento attuale la domanda di partecipazione alla gestione diretta della scuola è molto più bassa di quella per la scelta iniziale: l'abitudine alla delega è forte e duratura.

#### 1.4. *Le possibilità di controllo.*

In qualsiasi situazione, perché sia possibile un controllo sulla gestione della scuola da parte degli utenti, sono necessari quattro requisiti:

- *l'esistenza di criteri e obiettivi educativi da parte degli utenti stessi*, in base a cui effettuare il controllo;
- *la qualificazione previa del servizio scolastico*, per valutarne la capacità di realizzazione degli obiettivi interni, che non necessariamente coincidono con quelli degli utenti;
- *la conoscenza di ciò che avviene*;
- *la possibilità di intervenire per modificare ciò che avviene*.

In linea generale, va detto subito che nei sistemi centralizzati non esiste nessuna possibilità di controllo diretto *sull'efficacia dell'insegnamento*, mentre nei paesi a opzione multipla esso è realizzabile, sia pure attraverso la forma molto rozza e scarsamente praticata di ritirare il consenso, iscrivendo i figli ad un'altra scuola.

Nei sistemi in cui la gestione diretta della scuola è affidata alle municipalità (l'Inghilterra, la Svezia), la contiguità fra utente ed ente gestore dell'insegnamento permette un controllo abbastanza efficace da parte dell'utente non come singolo ma come cittadino-elettore, capace perciò di esercitare attraverso il voto una pressione di tipo politico, che è molto più immediata nei confronti dell'Ente locale, che non dell'Ente centrale, benché

anche nei sistemi centralizzati l'utente possa influire sulle decisioni attraverso canali politici<sup>6</sup>.

Formalmente possibile è sempre un controllo sulla legittimità delle procedure, che si configura come possibilità di presentare un esposto o un ricorso, vuoi per via giurisdizionale (es. Svezia) vuoi per via amministrativa (es. Italia). Ma l'efficacia di una tale prassi è evidentemente molto dubbia, non fosse che per la scarsa tempestività dei suoi esiti.

Tutt'altro discorso, come si è ampiamente detto nei paragrafi precedenti, va fatto per il controllo sul progetto educativo e sulla scuola: tale controllo è possibile nei sistemi non centralizzati, e in buona misura anche in Francia.

Quanto all'Italia, vediamo dettagliatamente che cosa accade.

- a) *Controllo (scelta) dell'unità scolastica.* Se la scuola è statale, il controllo da parte dell'utente è praticamente nullo, dal momento che la *scuola* viene assegnata con criteri di appartenenza territoriale (salva la decisionalità del capo di istituto di accettare domande di iscrizione anche da fuori). Inoltre anche la *classe* viene costituita di solito con criteri che sfuggono al controllo diretto degli utenti. Se la scuola è privata, tale controllo è invece possibile.
- b) *Controllo (scelta) del progetto educativo.* Per la scuola statale, il progetto è noto per quanto riguarda le competenze ministeriali, mentre raramente le singole scuole o i consigli di classe rendono espliciti i criteri che intendono seguire: anche quando ciò avviene, del resto, gli utenti quasi mai possono cambiare classe o scuola, o modificare in modo sostanziale il progetto stesso. Se la scuola è privata, si suppone che le ipotesi e le finalità educative siano note, e scelte dagli utenti in base alle proprie convinzioni.
- c) *Controllo sulla gestione didattica.* Nella scuola statale, esso è possibile nelle forme previste dalla legge 477 e relativo decreto delegato n. 416, con tutti i limiti e le potenzialità che ciò comporta. Nella scuola privata, l'ente gestore non è tenuto ad attivare gli organi collegiali (anche se in genere lo fa) ma d'altra parte l'utente, se è scontento, ritira la propria iscrizione.
- d) *Controllo finanziario.* Praticamente è nullo nelle scuole pubbliche, che hanno autonomia amministrativa ridottissima, mentre nella scuola pri-

<sup>6</sup> Si veda il caso della "Associations des parents d'élèves" in Francia.

vata viene regolato in modi diversi, e si esercita in ultima analisi nella possibilità dell'utente di ritirare la propria adesione.

- e) *Controllo sugli esiti*. Per definizione, sfugge agli utenti ed è esercitato o dalla pubblica amministrazione o dal “destinatario” (impresa o altra scuola) a cui il ragazzo che ha finito la scuola si rivolge.

Abbiamo quindi che, dal punto di vista dell'utente, l'attuale sistema misto effettua una discriminazione, per cui le famiglie che vogliono esercitare un diritto che compete loro in base alla Costituzione (art. 30) devono pagarsi un'istituzione privata e reciprocamente chi resta nella scuola pubblica deve rinunciare ad esercitare un controllo sul tipo di educazione impartito.

Nei paragrafi precedenti abbiamo parlato delle modalità di *controllo sul progetto educativo e sulla scuola negli altri paesi* e ad essi rinviando per tale argomento. Precisiamo che, per delimitare il potere reale dell'utente, la possibilità di aprire istituzioni alternative che sanino le manchevolezze della scuola statale non risolve automaticamente il problema. Infatti, benché la possibilità di aprire una scuola sia riconosciuta a qualsiasi cittadino, con le limitazioni descritte, i condizionamenti esistenti anche in presenza di un sistema decentrato di finanziamento restringono questa possibilità a chi dispone di un capitale sufficiente da investire. Ne deriva che *di fatto solo un'organizzazione può aprire una scuola*: se è in teoria sempre possibile che anche gli utenti si organizzino, si tratta in concreto di una possibilità remota.

Per quanto riguarda i *contenuti dell'insegnamento*, in un sistema gestito dallo Stato, agli utenti è possibile solo intervenire sulla cosiddetta area opzionale o su quella integrativa. Del primo caso è significativo esempio la scuola secondaria in Francia, con il 10% dell'orario riservato ad attività didattiche scelte dagli stessi studenti; il secondo è verificabile nella scuola dell'obbligo in Italia, dove, a richiesta dei genitori, insegnamenti ed attività non contemplati dalla “scuola del mattino” possono trovare spazio in un tempo prolungato. Nei sistemi decentrati, tranne che in Inghilterra, curricula e programmi sono tendenzialmente fissati a livello centrale, ma in questo caso l'autonomia decisionale delle scuole consente di modificare, o più spesso di accrescere, le indicazioni esterne; inoltre, il peso determinante della domanda induce le scuole ad adeguare ad essa le proprie prestazioni.

Possiamo in definitiva osservare che dovunque nella scuola *l'utenza è vista prevalentemente come “oggetto” dell'intervento formativo*, inteso come *risposta organizzata ad un'astratta domanda sociale di istruzione*. Il potere che essa si trova ad esercitare nel sistema scolastico è perciò nella sostanza

soltanto formale e non arriva mai a determinare cambiamenti di rilievo nell'organizzazione.

Tuttavia, in un sistema non statocentrico l'utenza si trova ad esercitare un *potere di scelta della scuola* che si configura in definitiva come possibilità di controllo sull'efficacia della stessa. Inoltre, un sistema capace di programmazione efficiente sarà in grado di garantire un'effettiva *libertà di scelta dell'indirizzo* di studi senza compromettere la funzionalità del servizio. Infine, più facilmente un sistema decentrato vedrà l'utenza capace di *esercitare una pressione efficace sui poteri gestori della scuola*.

## 2. Chi decide che cosa: la decisionalità degli operatori

Quando si affronta il tema di una riforma della scuola italiana, il nodo principale da sciogliere è quello degli insegnanti, il cui numero e il cui livello di preparazione rendono arduo qualsiasi progetto globale di riconversione<sup>7</sup>: in questo senso la nostra ipotesi non aggrava né il problema della gestione del corpo insegnante, né quello della sua qualificazione, che esistono comunque anche se nulla dovesse cambiare.

L'attuale gestione del personale docente nella scuola statale, e in particolare la definizione di "sede" e di "ruolo", si presenta rigida al punto di non consentire alcuna forma di flessibilità<sup>8</sup>: è perciò necessario ipotizzare alcune modificazioni dell'attuale stato giuridico del personale tendenti a sviluppare una maggiore professionalità degli insegnanti e una maggiore mobilità sia spaziale (ampliamento del concetto di "sede") sia temporale (forme di contratto full-time/part-time): entrambe queste preoccupazioni sono presenti nella bozza del contratto attualmente in discussione. Per arrivare a dare delle indicazioni in questo senso, ci sembra opportuno definire con maggiore precisione i termini della questione.

### 2.1. *Gli insegnanti e il sistema scolastico.*

A ben considerare, la libera decisionalità degli insegnanti risulta essere il solo dato costante di ogni sistema scolastico e diviene, come tale, riferimento primario per il complessivo articolarsi di tutta la struttura decisionale. Per cui, non è improprio individuare come *problema di fondo dell'orga-*

<sup>7</sup> Al termine dell'anno scolastico 1985-86 risultavano in servizio, nella scuola statale materna, elementare, media e superiore, 820.405 insegnanti, cui si aggiungono quelli della scuola privata e della formazione professionale, per cui la stima di un milione di persone non è eccessiva.

<sup>8</sup> Addirittura le ricerche sul fabbisogno di insegnanti nella situazione di calo demografico tendono in pratica a considerarli una variabile indipendente!

*nizzazione della scuola* quello di *garantire al sistema un uso congruo, da parte degli insegnanti, della decisionalità che strutturalmente appartiene loro.*

Rispetto allo specifico problema, il sistema scolastico italiano si affida a strumenti diversi, la cui compatibilità appare quanto meno problematica, tanto che esso presenta contemporaneamente il massimo di rigidità e il massimo di anarchia.

Da un lato, conformemente all'originario modello di organizzazione burocratica, il sistema tende a cautelarsi nei confronti della decisionalità degli insegnanti, delimitandone gli spazi e prefigurandone minutamente le modalità di esplicazione (definizione "per legge" dei programmi e dei contratti di lavoro del personale, la permanenza di proceduralità burocratiche sia negli atti di amministrazione ordinaria sia nei provvedimenti straordinari, ecc.).

Dall'altro lato, e certamente in contraddizione con quanto accennato, il sistema scolastico italiano è quello in cui più ampia risulta l'affermazione della libertà dell'insegnamento, principio sancito dalla Carta Costituzionale e definito dai decreti delegati nel 1974.

Terzo elemento, infine, di cui tener conto, la parallela introduzione (sempre con i decreti delegati del 1974) di *principi di collegialità, quale correttivo dell'individualismo decisionale, e di gestione sociale, quale correttivo di una decisionalità "corporativa"*.

L'esito dell'originale accostamento non pare particolarmente soddisfacente. Di fatto, la decisionalità degli insegnanti rimane assolutamente preminente, ma si tratta di una decisionalità sostanzialmente anarchica, refrattaria alle verifiche ed ai controlli, i cui effetti sono interamente subiti dagli utenti, i quali, in base a criteri puramente casuali, possono trovarsi a vivere tutta una gamma di situazioni, che vanno dallo sperimentalismo più avventuristico alla repressività più ottusa, senza poterle minimamente controllare.

Negli altri sistemi analizzati, il problema pure esiste, ma in termini indubbiamente attenuati, per una serie di motivi, fra cui ci sembra determinante la *diversa configurazione della professionalità dell'insegnante e del concreto esercizio della professione dell'insegnamento.*

a) *Professionalità, formazione e aggiornamento.*

È chiaro che, per garantire al sistema un uso congruo della decisionalità da parte degli insegnanti, un primo obiettivo è quello di *costituire negli in-*

*segnanti stessi capacità di esprimere decisioni qualificate.* In tal senso ogni intervento inteso ad *elevare i livelli di professionalità del personale insegnante produce effetti positivi sul sistema complessivo*, mentre le carenze nella formazione e nell'aggiornamento hanno effetti negativi.

Il processo di formazione degli insegnanti avviene dappertutto attraverso due modalità fondamentali:

- una formazione di tipo *accademico*, che comporta il conseguimento di un titolo universitario in una disciplina, e un periodo successivo (generalmente sei mesi - un anno) di frequenza in un'istituzione specializzata, di taglio professionalizzante;
- una formazione di tipo *pedagogico*, conseguita in un'istituzione specializzata al termine della secondaria superiore, per un periodo variabile, minimo due anni.

In entrambi i casi, alla fine del periodo di formazione, sono previsti degli esami e una fase iniziale di tirocinio, che varia da alcune settimane a un anno, e in alcuni casi comporta un giudizio finale di attitudine all'insegnamento.

Si tratta, ovviamente, di una schematizzazione al cui interno trovano posto molteplici varianti, anche se si riscontrano tre tendenze comuni:

- il giudizio che i canali di formazione siano entrambi carenti è diffuso, perché il primo è giudicato troppo astratto, e privo di agganci con i problemi quotidiani, e il secondo, reciprocamente, è giudicato troppo tecnico e troppo poco culturale. Una via intermedia non è ancora stata trovata;
- la formazione nei collegi per insegnanti è in genere riservata agli insegnanti di classe (presenti quasi esclusivamente nella scuola dell'obbligo), mentre la formazione accademica è tipica degli insegnanti per materia, presenti nella scuola secondaria superiore;
- esiste una relazione fra il tipo di formazione ricevuta, la sede di lavoro e il livello di inquadramento.

In questo campo, l'anomalia del caso italiano è se possibile ancora più accentuata:

- non esiste se non formalmente un tirocinio anche se si comincia a parlare in questo senso di “formazione in servizio”;
- il sistema per titoli ed esami, pur minuziosamente articolato, non prevede accertamento delle capacità di tipo didattico del docente;
- non esistono vincoli di aggiornamento e la progressione di carriera è

legata per il momento all'età e non alle funzioni svolte o alla qualità del servizio, pur se si prevede a breve un'inversione di tendenza;

- non esiste nessun serio piano di riqualificazione del personale in eccedenza, così che il rapporto insegnante-alunno in tutti gli ordini di scuola è il più basso d'Europa (12 nella scuola elementare, 10 nella secondaria). La legge in discussione prevede la “riconversione dei docenti interessati a processi di mobilità professionale” senza ulteriori dettagli.

Per quanto si possa deplorare una simile situazione, si devono fare i conti con essa: tutte le inchieste hanno dimostrato che il livello di motivazione specifica degli insegnanti è basso, e la mancanza di motivazione causa passività, tradizionalismo, resistenza al cambiamento.

Sarebbe perciò necessario *ristrutturare il sistema formativo*, attraverso una serie di fasi successive che vanno dall'abolizione degli attuali istituti e scuole magistrali sostituiti da una preparazione a livello post-secondario (secondo le indicazioni dei decreti delegati) alla trasformazione degli attuali indirizzi pedagogici delle università, alla ristrutturazione delle facoltà di magistero, tenendo presenti le indicazioni che provengono dalle esperienze straniere. In particolare:

- in nessun paese si accede all'insegnamento direttamente dalla scuola secondaria superiore, come nel caso delle magistrali;
- in tutti i paesi l'inserimento nella scuola è condizionato da un periodo di tirocinio iniziale guidato;
- in tutti i paesi esistono istituti universitari o parauniversitari specializzati per la preparazione specifica degli insegnanti;
- in tutti i paesi si accede in modo stabile all'insegnamento combinando titoli, esami e tirocinio, in modo assai più rigoroso che in Italia.

Poiché però questo tipo di riforma richiede tempi lunghi, e implica l'attuazione di due riforme, quella della superiore e quella dell'Università, che vengono rimandate di anno in anno, bisogna provvedere ad un sistema di *razionalizzazione e generalizzazione dell'aggiornamento* per gli insegnanti in servizio, sostenendone la diffusione con un sistema di incentivi, come accade all'estero<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ad esempio, in Svezia, gli insegnanti che vogliono fare un'esperienza di lavoro extrascolastico hanno diritto ad essere sostituiti per un periodo che può arrivare a quattro mesi; in Olanda e in Gran Bretagna, si tiene conto della frequenza a corsi di aggiornamento per la nomina dei capi di istituto.

b) *I sistemi di reclutamento e gli incentivi alla professionalizzazione.*

Un ulteriore aspetto della riqualificazione professionale del ruolo insegnante è quello relativo alle *modalità di selezione*, sia al momento del reclutamento che nel corso della carriera.

In Inghilterra, in Svezia, in Olanda, il reclutamento avviene secondo criteri di contrattazione privata, all'interno delle garanzie di un contratto collettivo, fra il datore di lavoro (scuola o Ente locale) e i possessori dei necessari requisiti che sono interessati all'offerta.

Nella scuola svedese o nella scuola belga (statale, provinciale e comunale), il concorso pubblico viene indetto direttamente per il posto e per la sede disponibile, garantendo così, oltre che la tempestività nel coprire gli organici, anche un più elastico aggiustamento fra le esigenze della domanda e dell'offerta.

In Italia, lo strumento "normale" di entrata in ruolo è il concorso per titoli ed esami che nonostante la recente revisione delle modalità, oltre ad avere gravi problemi di gestibilità (base di selezione sovradimensionata, complessità procedurali, sottrazione di contingenti cospicui di operatori ai compiti di istituto per lo svolgimento di funzione di selezione, ecc.) è del tutto inadeguato ai fini dell'accertamento delle attitudini professionali.

L'impossibilità per l'insegnante di scegliere la sede abbatte le motivazioni e l'eccessivo avvicendamento che determina è dannoso ai fini della continuità didattica.

Anche la *meccanicità degli avanzamenti* per tanto tempo unico criterio di carriera ha avuto esiti deprofessionalizzanti sul corpo insegnante: la nuova normativa, che accentua la qualificazione, potrebbe avere un buon risultato, ma è contraddittoria la sopravvivenza, in un contesto di maggiore professionalità, di eccessive garanzie di conservazione dell'impiego e di standards di prestazioni e di rendimento.

Negli altri paesi sono in atto politiche tese ad equiparare l'insegnante ad altri professionisti, con indubbi esiti positivi. Ne segnaliamo alcune:

- possibilità di scegliere la sede di insegnamento, con situazioni meglio retribuite o che consentono una più rapida progressione di carriera (zone disagiate, pluriclassi ecc.);
- retribuzione accresciuta sulla base delle funzioni effettivamente svolte (vicepreside, capo dipartimento, responsabile delle attività integrative ecc.);

- possibilità di compiere esperienze *extra moenia* senza pregiudicare la carriera;
- possibilità di scegliere l'orario di lavoro (a tempo pieno o parziale).

Inoltre, nei paesi stranieri (tranne forse in Francia) le *organizzazioni di insegnanti* hanno carattere molto più professionale che politico e costituiscono un gruppo di pressione di primaria importanza, che può ottenere modifiche anche sostanziali del sistema scolastico, anche se non sempre in direzione innovativa.

In Olanda, le unioni di insegnanti conferiscono regolarmente con il Ministro e con i funzionari, e vengono consultate ogni volta che si discute un provvedimento in campo scolastico, anzi spesso le loro proposte vengono integrate nei progetti di legge o nelle disposizioni. In Inghilterra, le principali *Teachers Unions* esercitano un'influenza considerevole sull'opinione pubblica, sia attraverso il loro legame informale coi partiti, sia attraverso i mezzi di comunicazione di massa. Il caso inglese è particolarmente interessante, perché il mantenimento di un'accettabile uniformità, in un sistema praticamente privo di normativa dal centro, è affidato quasi per intero alla socializzazione professionale degli insegnanti.

Un altro elemento qualificante è l'importanza della *collegialità* introdotta in Italia dalla riforma della scuola media e valorizzata dai decreti delegati, ma che ha all'estero una più consolidata tradizione.

Così, nella scuola inglese, svedese, olandese lo staff degli insegnanti decide l'impostazione didattica da dare alla scuola, e lavora come un organismo coeso sotto il coordinamento del preside. Un organo collegiale di grande interesse, assente nella scuola italiana, anche se abbastanza diffuso nella pratica della scuola secondaria superiore, è il *dipartimento* di insegnanti delle stesse materie, o di materie affini, che possono così programmare un insegnamento collegato, e organizzare in modo efficace l'aggiornamento. In Svezia, questi raggruppamenti esistono anche a livello comunale, e riuniscono tutti gli insegnanti della stessa materia impegnati sul territorio, a qualsiasi livello, così da consentire agli studenti di compiere un percorso organico dall'inizio dell'obbligo al termine della secondaria.

Non dimentichiamo infine la *qualità dei rapporti* fra gli insegnanti e gli altri soggetti presenti nella scuola, che sono sostanzialmente il capo di istituto, gli ispettori e i genitori, oltre agli stessi studenti.

Nella scuola, la centralità del capo di istituto è innegabile, anzi, nei paesi in cui il potere del capo di istituto è maggiore, egli viene anche ritenuto

responsabile dell'andamento della scuola e in caso di esiti scadenti può perdere il posto.

Il ruolo del preside (soprattutto in Italia e in Francia, ma anche altrove) riunisce due tipi di caratteristiche non sempre conciliabili: quelle *dell'amministratore* o peggio del *burocrate* e quelle del *direttore degli studi*, a cui si aggiungono compiti non facili di mantenimento dei rapporti interpersonali, di coordinamento, di mediazione. In alcune situazioni, l'inconciliabilità delle funzioni ha portato ad una scissione: così in Svezia il *preside (rektor)* svolge un ruolo prevalentemente amministrativo, e di gestione degli insegnanti, anche se sovrintende all'andamento complessivo della scuola, mentre il *direttore degli studi* si occupa specificamente degli aspetti didattici.

In Inghilterra non esistono divisioni formali, ma c'è la tendenza a costruire uno staff di presidenza, in cui al vicepreside ed ai capi di dipartimento sono affidati compiti particolari. Quasi sempre, però, è il preside che determina lo "stile" della scuola poiché i suoi poteri discrezionali, anche se informali, sono molto estesi.

*Proprio per la sua importanza, il tema della formazione e dell'aggiornamento dei presidi si sta affermando come centrale per i prossimi anni in tutta Europa ed anche in Italia si sta attuando un esteso piano di aggiornamento.*

Un ruolo decisionale che nel sistema scolastico italiano è stato finora marginale, e si sta trasformando con difficoltà, mentre è centrale nei sistemi scolastici stranieri, è quello *dell'ispettore*. Concepito nelle scuole centralizzate come un garante nei confronti dello Stato degli adempimenti formali, una sorta di paladino della burocrazia, nei sistemi decentrati l'ispettore è invece visto come un consigliere, un esperto che collabora al miglior funzionamento della scuola. In Inghilterra, di fatto, gli ispettori dipendenti dalle autorità locali si chiamano *adviser* (consiglieri) ed hanno un notevole potere informale, poiché spetta a loro il compito di dare informazioni sugli insegnanti da assumere: ma anche altrove, più in generale, l'impressione è che si avviino a costituire un gruppo di super-esperti destinato non tanto ad affermare la supremazia dell'amministrazione centrale, quanto a mediare i conflitti prima che scoppino, attraverso un'assidua presenza nella scuola. Non è casuale che quasi dappertutto ci si lamenti che sono troppo pochi: in Olanda ci sono 113 ispettori, ognuno dei quali visita una volta all'anno circa 150 scuole, al livello primario: in Svezia ci sono 62 ispettori regionali e 25 centrali, e in media ciascuna scuola riceve una visita ogni due anni. È chiaro che, riducendo la frequenza, il controllo diventa un fatto formale,

e perde il suo carattere di confronto fra centro e periferia, o fra autorità, operatori e utenti (in tutti i paesi, è possibile un intervento ispettivo su richiesta delle famiglie).

Ci pare che questa concezione “professionale” dell’ispezione sia molto costruttiva, e che si debbano incoraggiare le tendenze in tal senso presenti nel nostro sistema scolastico, valorizzando ad esempio la figura *dell’ispettore tecnico*.

Infine, come si è detto, sarebbe necessario attivare il polo decisionale degli utenti; il problema è anche quello di creare un equilibrio nel sistema fra tutte le componenti, senza privilegiarne eccessivamente nessuna.

### 3. Il finanziamento dell'istruzione

Il vivace dibattito attualmente in corso sui sistemi di finanziamento dell'istruzione è sintetizzabile, al di là degli aspetti ideologici che coinvolge, nella critica mossa al modello organizzativo della scuola italiana di *sprecare risorse* producendo un servizio di qualità scadente rispetto ai costi che comporta. Ci pare opportuno disaggregare questo giudizio riassuntivo partendo da alcune considerazioni teoriche sul tema, per passare poi ad un'analisi specifica della situazione italiana e al confronto con gli altri paesi oggetto del nostro studio: le proposte di eventuali alternative saranno invece esaminate nel capitolo conclusivo.

3.1. *La scuola come impresa che produce formazione: alcune considerazioni sul rapporto fra investimenti e prodotto.*

Ogni considerazione relativa alla “redditività” del servizio scolastico parte dal presupposto che il “prodotto” della scuola sia in qualche modo misurabile, e che si possa stabilire un rapporto tra risorse investite e qualità del prodotto stesso.

Ora, il prodotto della scuola è certamente *sui generis*, ma le difficoltà di stabilire dei parametri non devono per ciò stesso portare a rinunciare ad ogni tentativo di misurazione.

Innanzitutto, come già si notava precedentemente, il sistema formativo deve assolvere tre fini sociali che sono, generalmente, precisati anche in una legge: garantire a tutti i cittadini l'uguaglianza delle opportunità educative attraverso una scuola diffusa capillarmente su tutto il territorio, accessibile a ciascuno indipendentemente dalle sue condizioni socioeconomiche e che offra una formazione generale e una professionalizzazione specifica adeguate ai bisogni della persona e della società.

Da queste affermazioni di principio emergono già alcuni *indicatori di efficienza*: il numero delle scuole, la loro distribuzione sul territorio, l'esistenza di attrezzature, ma anche il tipo di qualificazione fornita in relazione alla domanda del mercato del lavoro, o il numero degli abbandoni.

Altri elementi qualitativi sono più difficili o forse impossibili da misurare: un'indagine sociologica accurata potrà ad esempio valutare l'esistenza di legami tra esperienza formativa dei giovani e devianza, o tra titolo di studio e reddito, ma non è probabile che possa determinare se i diplomati sono più o meno "felici" dei laureati o degli analfabeti.

Ciò posto, l'economia dell'istruzione presuppone, generalmente, l'esistenza di una *funzione di produzione* dell'istruzione, che mette in relazione le risorse investite dal sistema scolastico (o da qualche sua parte) con il prodotto ottenuto. Si può esprimere questo concetto con la funzione:

$$q = f(1, 1, 1, \dots, k, k, 1(2))$$

in cui 1, L ecc. sono gli input di lavoro (le ore di servizio dei docenti, del personale non docente ecc.) e  $k_1, k_2$ , gli input di struttura e di beni capitali (la qualità degli edifici, le attrezzature ecc.).  $Q$  è l'indice sintetico che indica il *livello di qualificazione* che il sistema scolastico trasmette ai suoi utenti, e di cui solo una parte è misurabile, ad esempio per mezzo di esami o di test normalizzati. Si suppone perciò che, a parità di altre condizioni, all'aumentare del livello di risorse investite aumenti la qualificazione degli studenti.

Naturalmente, questa è una semplificazione che non tiene conto di una serie di caratteristiche del "prodotto formazione", anzitutto la sua *multidimensionalità*, che andrebbe misurata con funzioni differenti, o il livello di qualificazione iniziale dei ragazzi che entrano nel sistema scolastico. Per quanto riguarda i nostri scopi immediati, non è però necessario spingersi più oltre, in quanto le critiche al sistema di finanziamento e di spesa per l'istruzione partono dall'idea che l'impresa scuola, analogamente alle altre imprese, debba valorizzare al massimo i fattori produttivi ricuperando produttività, e quindi anche ottimizzando gli input.

La spesa pubblica per l'istruzione, in sintesi, comprende tre grandi voci:

- la *spesa diretta* per l'insegnamento;
- la *spesa indiretta* per la produzione dei servizi annessi;
- i *trasferimenti alle famiglie* per la copertura dei costi da esse sostenuti.

È opportuno però specificare che la *spesa* per l'istruzione copre solo una parte dei *costi* dell'istruzione stessa, che sono essenzialmente:

- il costo di produzione del servizio di insegnamento;
- il costo dell'amministrazione generale del servizio scolastico;
- il costo di produzione dei servizi annessi all'insegnamento, quali i trasporti, le mense, la medicina scolastica ecc.;
- il costo di acquisto delle dotazioni personali dell'alunno (libri di testo, vestiario ecc.);
- il costo del mantenimento dell'alunno;
- il *costo-opportunità* dato dalla rinuncia a lavorare (mancato guadagno).

Risulta chiaro che la copertura dei *costi diretti*, quali il personale e le strutture, potrà anche essere totalmente a carico dello Stato, mentre i *costi indiretti* e soprattutto i *costi-opportunità* derivanti dal mancato guadagno saranno inevitabilmente del tutto o in parte a carico delle famiglie.

Particolare importanza ha, da questo punto di vista, il cosiddetto *diritto allo studio*, cioè la scelta dello Stato di farsi carico di coprire i costi indiretti ed eventualmente parte del mancato guadagno per quei ragazzi la cui condizione economica non permetterebbe altrimenti di proseguire gli studi.

Come si diceva, i costi sono normalmente sostenuti da diversi soggetti, pubblici (lo Stato, gli Enti locali) o privati (le famiglie, enti di vario tipo). La tendenza presente in tutti i paesi è quella ad un *crescente peso della pubblica amministrazione*, che può intervenire in tre modi principali:

- organizzando e gestendo direttamente la produzione del servizio istruzione e dei servizi annessi: è quel che fa lo Stato in Italia e in Francia, l'Ente locale in Inghilterra e in Svezia;
- finanziando le unità scolastiche organizzate al di fuori del sistema pubblico (Olanda e Belgio per la totalità delle scuole, Svezia e Inghilterra per le scuole private);
- finanziando le persone per la copertura dei costi dell'istruzione da esse sostenuti.

Modalità di finanziamento e modalità di organizzazione del sistema scolastico si integrano: nel caso dell'organizzazione diretta, il finanziamento prevalente è all'istituzione, mentre quello alla persona servirà solo a mediare le disuguaglianze ("diritto allo studio"), mentre nel secondo e terzo caso le istituzioni possono essere anche direttamente finanziate dalla persona, in tutto o in parte.

Inoltre, nei sistemi burocratici, *i soggetti finanziatori* (chi eroga i fondi) coincidono con i *soggetti di spesa*, cioè con chi utilizza direttamente i fondi; mentre nei sistemi in cui vi è una dialettica tra centro e autonomie i

soggetti finanziatori tendono ad esercitare funzioni di controllo o di indirizzo.

Il *finanziamento alla persona*, realizzato nella sua forma pura solo in alcuni paesi nordamericani, non è presente nei sistemi scolastici da noi analizzati, e pone parecchi problemi accanto ad indubbi pregi. Certamente consente la realizzazione di un maggiore diritto allo studio, ridistribuendo i fondi con un'ottica compensatoria, e può migliorare la qualità dell'istruzione introducendo la competitività tra le scuole: non si può però escludere che il meccanismo di controllo delle scuole sia troppo complesso, o sia inquinato da motivi politici, o che la mortalità delle scuole sia eccessiva, con costi insostenibili.

Certamente, il finanziamento alla persona garantirebbe il pieno rispetto della libertà di scelta, dal momento che potrebbe essere attuato solo in presenza di un sistema a opzioni multiple: ma la forma del *trasferimento non vincolato* (semplice aumento della quota di risorse disponibili per le famiglie con figli in età scolare) incontra alcune diffuse obiezioni:

- *potrebbe essere fonte di gravi sprechi e nulla garantisce che i fondi vengano realmente spesi per l'istruzione.* A ciò si risponde che potrebbe essere effettuato un controllo sul rendimento scolastico: i sussidi vengano spesi come si vuole, purché l'esito scolastico sia positivo;
- *potrebbe incentivare eccessivamente la natalità.* Tale obiezione è infondata, perché la pianificazione familiare tiene conto di altre e più importanti variabili;
- *creerebbe disparità fra i giovani che fruiscono dell'istruzione e gli altri.* Si può in questo caso pensare ad un finanziamento anche per quei giovani che intendono avviare attività lavorative autonome.

Sui problemi concreti di realizzazione del finanziamento alla persona si pongono problemi di forma, se *prestiti o finanziamenti a fondo perduto*: il primo sistema pare il meno oneroso, ma richiede un apparato organizzativo non indifferente e d'altro canto può scoraggiare i più poveri e implica in ogni caso una dose di rischio. Si può ipotizzare un sistema misto prestito-sovvenzione o scegliere la strada della detassazione.

Il *finanziamento all'istituzione*, che è il più diffuso, ha anch'esso vantaggi e svantaggi. Coprendo in ogni caso e per chiunque i costi diretti, non ha nessun effetto di riequilibrio tra le classi sociali, e comporta anch'esso un sistema non semplice di controllo sull'istituzione, che del resto viene attuato in modo efficiente in Inghilterra, dove i fondi erogati annualmente sono

proporzionali all'efficienza dimostrata. Anche il rischio del controllo politico non è da sottovalutare, come anche la possibilità che l'istituzione apra solo indirizzi graditi ai clienti diminuendo quindi l'eguaglianza di opportunità.

In tutti i sistemi da noi esaminati, esistono infine scuole finanziate direttamente dagli utenti, che sono ovviamente più o meno numerose a seconda delle facilitazioni e che soprattutto tendono a conseguire obiettivi diversi: nelle nazioni in cui esiste un pluralismo istituzionale, prevale la *ricerca della qualità del servizio*, spesso collegata ad una affermazione di status, o, in alcuni casi, ad un bisogno particolare (collegi), mentre nei sistemi centralizzati la scuola privata risponde anche alla *richiesta di un insegnamento differenziato* non garantito da quella pubblica.

L'onere economico della scelta per la scuola privata varia moltissimo, da un massimo per l'Italia, dove la scuola finisce con l'essere pagata due volte, con le tasse e direttamente, alla Francia dove il sistema delle convenzioni consente un notevole alleggerimento poiché lo Stato si assume parte dei costi, agli altri paesi in cui i costi variano solo se le scuole forniscono un servizio *diverso* da quello standardizzato (corsi di lingue, o sport, attività artistiche e simili).

### 3.2. I sistemi di finanziamento nelle esperienze straniere.

Si è già posto in evidenza come le caratteristiche strutturali dei sistemi scolastici derivino dall'equilibrio che si è stabilito nei diversi paesi tra centro e periferia, o se si preferisce fra lo Stato e le diverse autonomie. Lo studio del sistema di finanziamento dell'istruzione e della spesa scolastica è in grado di fornire una precisa rappresentazione dei *punti di equilibrio* che si sono venuti consolidando nei diversi paesi nel contesto del quadro normativo generale, e qualche volta anche in contrasto con esso.

Le linee di fondo comuni a tutte le situazioni possono essere ridotte a tre:

- *ampio ruolo dello Stato come soggetto di finanziamento*, sia per motivi inerenti al conseguimento dei fini della politica scolastica, sia per il *crescente controllo statale sul sistema fiscale, a fini perequativi e di politica economica*. Sotto questo profilo, tale tendenza è destinata ad accrescersi;
- *crescente specializzazione degli Enti locali quali finanziatori ed erogatori*

*di servizi connessi con l'istruzione* (trasporti, mense, medicina scolastica ecc.);

- *tendenziale minor ruolo finanziario delle famiglie in relazione all'espansione di sistemi di welfare*. Delle tre tendenze, questa pare destinata ad un ridimensionamento, se non ad un'inversione, in relazione alla crisi dello Stato assistenziale.

Al di là di queste tendenze comuni, nei paesi oggetto del nostro studio siamo però di fronte a profonde differenze nel ruolo *dello Stato nei confronti delle scuole gestite dalle autonomie locali o sociali*. Ai poli estremi troviamo, come si è già avuto occasione di dire, l'Olanda, in cui il finanziamento statale copre quasi per intero i costi di un'istruzione largamente demandata alle autonomie, e l'Italia, che invece realizza una netta separazione tra istruzione statale interamente gratuita e istruzione privata interamente a carico degli utenti.

Tra questi due estremi troviamo il Belgio, che richiede come unico onere ai promotori di scuole non statali di dotarsi delle necessarie strutture, e si fa poi carico delle spese di gestione, per cui l'istruzione è per legge gratuita indipendentemente dall'istituzione in cui viene erogata. In realtà l'analisi mette in evidenza che i contributi per le spese correnti non coprono per intero le necessità, per cui si richiede un intervento dei “*pouvoirs organisateurs*”, in genere limitato.

In Svezia, le scuole direttamente gestite dallo Stato sono in pratica solo quelle per handicappati: tutte le altre scuole, siano esse gestite dalle municipalità o da privati (meno del 2%) sono finanziate nella stessa misura, parte dallo Stato (50-60%) e parte dagli Enti locali. Analoga è la situazione in Inghilterra, dove però sono possibili diverse forme di convenzioni con l'Ente locale o, più raramente, direttamente con lo Stato.

Il sistema francese è il più vicino a quello italiano, ma anche in esso lo Stato stipula convenzioni in cui i vincoli imposti alle scuole variano in proporzione alla percentuale di finanziamento (scuole a contratto semplice o a contratto di associazione).

In tutti i paesi è naturalmente possibile aprire delle “*imprese di insegnamento*” totalmente a carico di chi le promuove.

Un altro punto di notevole interesse che emerge dall'analisi comparata è l'individuazione dei *soggetti di spesa* che possono coincidere con gli enti erogatori nel modello burocratico, oppure con *le scuole* (modello caratterizzato da forte autonomia di spesa delle singole scuole) o con le *autorità*

*scolastiche locali* (modello caratterizzato da limitata autonomia di spesa delle scuole ed elevata autonomia delle autorità scolastiche territoriali).

Il *modello burocratico* si realizza in Italia e in Francia, dove le scuole ricevono dallo Stato o dall'Ente locale tutte le risorse, dagli insegnanti alle attrezzature, ed hanno una ridottissima autonomia di budget per l'ordinario funzionamento.

Il modello *per scuole* si realizza in Olanda e in Belgio, dove ogni scuola è caratterizzata da una sostanziale autonomia di spesa<sup>10</sup>.

Il *modello centrato sulle autorità scolastiche locali* si realizza in Inghilterra e in Svezia, dove però le scuole hanno molta voce in capitolo nelle decisioni che hanno conseguenze sulla qualità dell'insegnamento (per esempio il reclutamento degli insegnanti), mentre di esclusiva competenza delle autorità scolastiche locali sono le spese relative al funzionamento dell'assistenza scolastica.

Se confrontiamo *l'incidenza dei trasferimenti alle scuole non gestite dalla pubblica amministrazione sul totale della spesa per l'insegnamento*, abbiamo un'ulteriore conferma dell'anomalia gestionale della scuola italiana:

Belgio 38,8

Francia 7,4

Inghilterra 2,6 (solo scuole *non maintained*)

Italia 0,9

Olanda 69,6

(Fonte: Eurostat, Statistiche dell'Educazione, 1970-75. Data la fonte, manca il riferimento alla Svezia).

La situazione italiana risulta anomala non solo per il livello, ma anche per la composizione dei trasferimenti. L'incidenza di questi ultimi sulla spesa per l'istruzione è la più bassa, otto volte inferiore a quella francese. Inoltre il finanziamento per la scuola non statale in Italia va per il 70,1% alle scuole materne e per il 28,4% a quelle elementari, mentre negli altri paesi la parte più cospicua è destinata all'istruzione dei livelli superiori. Senza dilungarci in questo momento sulle cifre, diremo che il Ministero

<sup>10</sup> Nel modello olandese, è interessante notare che le scuole private ricevono cifre determinate in base ai costi medi dell'istruzione municipale o statale, e il finanziamento delle spese in conto capitale è "garantito" da una cauzione pari a circa il 10% della spesa complessiva, cauzione che verrà resa se dopo un certo numero di anni la scuola mantiene il tipo e la quantità di prestazioni per cui era stata prevista. Questo problema non si pone in Belgio, perché i "pouvoirs organisateurs" devono dimostrare di avere un'autonomia patrimoniale.

della Pubblica Istruzione, su 14.968 miliardi erogati nel 1981 per la scuola, ha trasferito alle scuole materne non statali 44 miliardi (0,3%), alla scuola elementare 56 miliardi (0,4%) e alla scuola media 50 miliardi (0,3%).

Sul totale della spesa statale per l'istruzione e la cultura, che è stata in quell'anno di circa 17 mila miliardi, il totale dei trasferimenti rilevabili alle scuole private è stato ancora dello 0,9%, con l'unico sostanziale mutamento di un minor peso delle scuole materne dovute all'espansione delle scuole materne statali!

Un'ulteriore conseguenza dei diversi sistemi di finanziamento è legata alla *trasparenza dei costi* su tre questioni fondamentali: l'informazione sui costi, l'efficienza nell'uso delle risorse e l'attenzione all'omogeneità dei risultati. Nei sistemi burocratici lo sviluppo dell'informazione è meno diffuso ed è assai difficile imputare ai diversi soggetti implicati nel servizio la produttività complessiva, perché la dimensione degli apparati li rende poco misurabili, e ancor meno sensibili a sollecitazioni esterne.

Dove la scuola dispone di una sua autonomia, i soggetti finanziatori intendono esercitare un controllo sull'uso delle risorse, sviluppando così i sistemi informativi e la gestione manageriale delle risorse stesse.

Inoltre, come si è già avuto modo di dire, non solo gli standards raggiunti dalle diverse scuole sono comparabili, ma si produce un effetto di emulazione che stimola a cercare un uso sempre più efficiente delle risorse assegnate, documentabile con indicatori quantitativi. Questo stimola anche una certa omogeneità effettiva dei risultati, che nei sistemi burocratici dovrebbe essere garantita dall'uniformità dei criteri di allocazione e di gestione.

## 4. I meccanismi di controllo

### 4.1. *Chi controlla che cosa.*

L'ambiguo rapporto esistente tra scuola e sistema sociale rende particolarmente complesso il problema del *controllo*.

La scuola infatti, pur riconoscendo l'esistenza di una subordinazione, agisce sotto molto punti di vista come *sottosistema autonomo*, le cui logiche differiscono da quelle del sistema sociale: questo, per parte sua, conferisce alla scuola autonomia e le chiede di agire in parte seguendo le direttive dal centro e in parte organizzandosi per conseguire i propri fini.

Il *controllo* è, allora, *dell'organizzazione sociale sulla scuola, ma anche, contemporaneamente, della scuola su sé stessa.*

A ciò si aggiungono alcune difficoltà concrete:

molti dei fenomeni con cui si incontra un'analisi dei sistemi scolastici sono *scarsamente quantificabili*, soprattutto in termini di prodotti reali; la gran parte di questi fenomeni ha effetti riscontrabili solo sul lungo periodo, o protratti nel tempo, per cui la *valutazione di processi in atto* è in genere inadeguata;

da ultimo (ed in relazione a quanto sopra), va constatata la *difficoltà reale ad individuare, per il sistema scolastico, parametri di giudizio effettivamente operativi*, prima ancora che attendibili.

Un controllo reale va quindi realizzato all'interno di un sistema di interazioni, prima ed oltre la definizione di apparati, strumenti, oggetti e procedure.

Il controllo può essere esercitato su diverse *fasi* della vita scolastica (*l'avvio* di una nuova scuola o *l'andamento* di quelle esistenti); su diversi *contenuti* e da *diversi soggetti* sintetizzabili come nello schema che segue.

Un ultimo tipo di controllo riguarda *l'esito dell'apprendimento*, accezione che pur essendo in un certo senso la meno importante, è la sola sistematicamente praticata.

	Gestione finanziaria	Gestione didattica	Esito finale
Dall'alto (pubblica amministrazione)	Uso del pubblico denaro	Rispondenza a criteri comuni	Socialità Professionalizzazione Eguaglianza di opportunità
Dal basso (utenti)		Rispondenza a criteri specifici	Rispondenza a obiettivi specifici

Possiamo sinteticamente dire che, mentre il controllo dell'efficienza si effettua anche su parametri di tipo economico, il controllo dell'efficacia concerne essenzialmente la *qualità dell'insegnamento*. Operatori di questo controllo sono essenzialmente gli *Ispettori*, il cui ruolo si va spostando sistematicamente da *funzionario* a *professionista*, con queste caratteristiche:

#### *Funzionario*

garante della legalità;  
finalizzato all'esecuzione di direttive centrali;  
reprime i comportamenti devianti;  
reprime i conflitti in forza della norma;  
gerarchizza le esigenze in base a criteri dati;  
trasmette degli ordini.

#### *Professionista*

garante dell'efficacia;  
finalizzato alla difesa degli interessi dei "clienti";  
previene i comportamenti devianti;  
elimina le condizioni per la nascita dei conflitti;  
media tra le diverse esigenze; dà dei consigli.

Egli quindi cessa di essere un controllore della conduzione scolastica, e tende a trasformarsi, sia pure gradualmente, in una *figura mediale*, che garantisce il funzionamento complessivo dell'istituzione scolastica sia nelle sue relazioni interne (insegnanti, genitori, alunni, preside) sia nella sua collocazione dentro il sistema. Si accentua quindi *l'aspetto didattico* della funzione ispettiva, tanto che, in quasi tutti i paesi, i quadri ispettivi provengono da esperienze più o meno lunghe di insegnamento.

Il potere dell'ispettore non è più solo formale e burocratico, ma legittimato in base alle sue qualità personali: egli opera prevalentemente per vie informali, ricorrendo ad un uso del potere istituzionale solo quando il suo intervento è richiesto in una situazione in cui il conflitto è già esplosivo.

Il sistema inglese è il più avanzato nella professionalizzazione degli ispettori. Gli *Advisers* sono funzionari della LEA, alle dirette dipendenze del *Chief of Education* e sono in un certo senso responsabili del buon funzionamento della scuola. L'influenza che esercitano è elevata, dal momento che hanno il compito di risolvere tutti i problemi che si presentano nelle scuole di una Contea, oltreché di sovrintendere, ad esempio, all'assunzione degli insegnanti. Sono loro, infatti, che richiedono e forniscono le informazioni sui candidati ai posti disponibili, ed è chiaro che questa responsabilità rende fondamentale il loro ruolo.

L'idea che guida il lavoro di controllo è quella di non fare ispezioni in senso tradizionale, ma di intervenire su segnalazione (in genere del consiglio scolastico) per risolvere i problemi in modo circoscritto, possibilmente a livello del consiglio stesso e solo in casi estremi *dell'Education Committee*.

Gli *ispettori centrali* (HMI, Her Majesty's Inspectors) sono circa 450 e sono responsabili direttamente di fronte al Segretario di Stato. Effettuano visite nelle scuole, si occupano dell'aggiornamento, ecc., ma non hanno poteri decisionali nei confronti degli insegnanti, dei quali è responsabile direttamente il preside e sopra di lui le LEA. Hanno però una rilevante influenza su chi detiene il potere decisionale, in quanto sono l'organo consultivo del DES.

#### 4.2. *I modelli di controllo.*

Poiché il controllo è uno dei temi cruciali della nostra ricerca, ci sembra opportuno documentare le nostre considerazioni attraverso una sintesi valutativa delle procedure in atto in ciascuno dei paesi stranieri analizzati, che ne evidenziai punti salienti.

##### *La Francia: affidabilità di un sistema preorientato.*

L'estrema puntualità della normativa e la coesione dell'apparato determinano uno sviluppo lineare del sistema, per cui *il controllo dell'istruzione è in larga parte preventivo*, e la rispondenza agli obiettivi prefissati si risolve in obbedienza alle norme.

Sono determinate a priori dall'attività legislativa e dalle disposizioni ministeriali:

- le procedure da attuare, prefissate per legge;
- la competenza disciplinare, attraverso il rigore dei meccanismi di assunzione;
- i contenuti delle diverse aree disciplinari, che traducono gli obiettivi professionalizzanti e più generalmente cognitivi.

Il controllo istituzionale si limita ad operare una verifica della rispondenza di ogni singola maglia operativa al dettato legislativo e della fedeltà al vertice di ogni funzionario, assicurando e perpetuando la coerenza al sistema.

La dipendenza gerarchica è garante in questo quadro della caduta verticale delle decisioni: ogni quadro è controllato dal suo antecedente e opera un controllo sistematico nei confronti del subalterno.

Organo peculiare del controllo istituzionale è il corpo degli *ispettori scolastici*, incaricati di una verifica periodica della qualità dell'istruzione impartita nelle scuole, sempre sulla base di una conformità formale dell'insegnamento. Il controllo sugli esiti è attuato tramite il meccanismo degli esami.

I soggetti non istituzionali del sistema, esclusi da ogni intervento diretto sulla presa di decisioni e dotati al più di potere consultivo, riescono a incidere sulla scuola solo in misura del peso politico di cui sono capaci. Ad esempio i genitori influiscono sulla gestione del sistema scolastico grazie al consenso che alcune *Associations des parents d'élèves* riescono a suscitare attorno alla propria organizzazione ed alle proprie proposte.

Analogamente accade ai livelli periferici del sistema, per i *sindacati professionali*, per i sindacati dei lavoratori dipendenti e per l'imprenditoria che però oltre alla influenza sul sistema politico esercita un peso non trascurabile sulle decisioni inerenti ai contenuti della formazione.

Lo strumento privilegiato di tale azione è costituito da una *Commissione Professionale Consultiva* composta da rappresentanti di sindacati di imprenditori e dei lavoratori dipendenti, che viene sentita dal Ministero ogni qualvolta si prefigura un mutamento di indirizzo e, soprattutto, per definire i contenuti degli esami nel campo dell'istruzione tecnica.

*Inghilterra: sovranità delle scuole e diritti dei sudditi.*

La quasi totale mancanza di normativa centralizzata e dei regolamenti che vi conseguono limita sia l'utilità che la possibilità di un controllo intrinseco.

Il controllo di efficacia viene invece esercitato sistematicamente, attraverso una serie di procedure caratterizzate da due fattori:

– il sistema di controllo non è preventivo, ma interviene solo nei casi in cui le cose non funzionano;

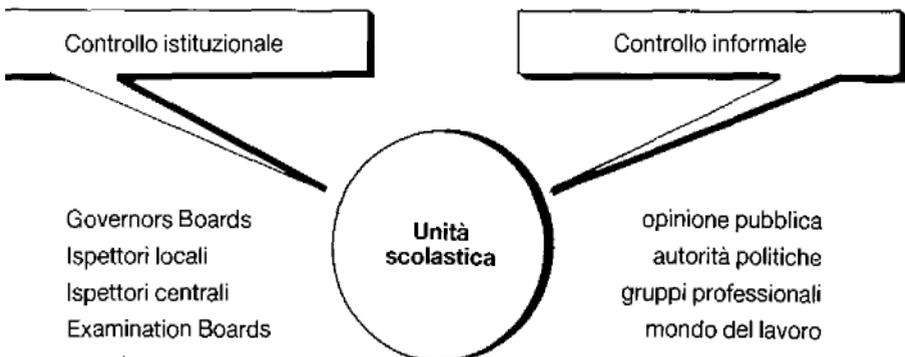
– il sistema di controllo è articolato su di una serie di organi, parte decisionali e parte consultivi, che costituiscono un insieme integrato di vaglio di ciò che avviene e riescono, direttamente o attraverso pressioni sulle autorità competenti, a modificare i comportamenti che giudicano errati: vi è una continua distribuzione di poteri e responsabilità tra i quattro livelli (centrale, locale, dell'unità scolastica e dei gruppi professionali).

Pur rispettando l'autonomia quasi assoluta dell'unità scolastica, questo sistema di controlli esercita un'influenza reale sulle scelte didattiche e sulla

programmazione, ed è concepito come *contributo per promuovere la quali-*

*tà dell'istruzione.*

Se si considera l'unità scolastica come centro del sistema, come "unità sovrana" che può decidere in assoluta autonomia sui curricula e su ogni altra attività didattica, tuttavia bisogna riconoscere che su di essa operano almeno quattro tipi di controllo formale, ed altrettanti informali, la cui importanza è pari se non superiore.



Il *livello di apprendimento degli allievi* viene vagliato dagli *Examination Boards*, che rappresentano un vincolo esterno di primaria importanza per il controllo di efficacia del sistema scolastico, la cui struttura non prevede esami interni ma solo la possibilità per gli studenti di ottenere da agenzie esterne una certificazione della loro capacità in singole materie o gruppi di materie.

Tali agenzie esterne sono appunto gli *Examination Boards*, indipendenti, legati spesso alle Università o ai Politecnici, e i cui programmi di esami costituiscono un punto di riferimento obbligatorio per la stesura dei programmi scolastici, poiché il punteggio dei vari esami e certificati vale per l'ammissione all'università o per occupare posti di lavoro.

*Belgio: la collaborazione tra pubblico e privato.*

Sul sistema scolastico belga agiscono sostanzialmente tre apparati di controllo:

- *l'amministrazione statale*, che assolve compiti generalmente di verifica della conformità delle iniziative alle disposizioni legislative e amministrative;
- i *pouvoirs organisateurs*, ovviamente interessati, per la stessa sopravvivenza delle loro iniziative, ad un accertamento continuo della qualità e delle compatibilità economiche dei servizi prestati;
- gli *utenti*, che vogliono veder esaudite le loro aspettative espresse attraverso una libera scelta.

Il controllo statale dispone, in aggiunta agli strumenti ordinari della autorizzazione preventiva, della approvazione a consuntivo, della discrezionalità connessa a talune particolari categorie di interventi (ripartizione, ad esempio, dei fondi di sovvenzione per l'acquisto di attrezzature), di appositi corpi ispettivi per il controllo straordinario o di processo.

Un contingente di ispettori risulta incaricato, con eguale potere nella scuola statale o sovvenzionata, di accertare la piena applicazione da parte degli insegnanti delle disposizioni relative all'attività didattica (soprattutto i contenuti dell'insegnamento) e, attraverso la specifica rilevazione dei livelli di profitto raggiunti dagli alunni, l'efficacia degli interventi effettuati. Un secondo contingente di ispettori, di estrazione amministrativa, accerta con controlli periodici dettagliati la correttezza gestionale, soprattutto per quanto concerne gli aspetti finanziari. Il potere degli ispettori giunge fino alla revoca di autorizzazione o all'esclusione delle sovvenzioni.

Circa il controllo da parte dei *pouvoirs organisateurs* sulle istituzioni dipendenti (controllo interno), riveste un'importanza certamente elevata, in quanto collegata ai poteri di autodeterminazione (fino alla cessazione della attività) propri del gestore e alla contrattualità non rigida che lo lega agli operatori del servizio.

Gli utenti, infine, possono condizionare le dimensioni dell'istituzione, il contributo statale, la stessa sopravvivenza della iniziativa, concedendo e ritirando il consenso.

Ci sembra legittimo concludere che il controllo agisce sul sistema scolastico belga come fattore particolarmente incidente.

Soprattutto sull'istituzione libera si sommano un controllo statale particolarmente attento, un accentuato controllo interno e un controllo condizionante da parte dell'utenza. Tale particolare "esposizione" spiega certamente una certa riluttanza da parte delle istituzioni sovvenzionate ad abbandonare moduli gestionali ed educativo-didattici consolidati per una innovazione marcatamente sperimentale.

Il *controllo dell'apprendimento* si attua mediante un sistema di promozioni e di esami in cui il giudizio del consiglio di classe è integrato da quello di vari organismi "esterni" a seconda del livello. La struttura è la stessa per tutti i tipi di scuola.

### *Svezia: la progettazione e la gestione come strumento di controllo.*

La caratteristica centrale del sistema scolastico svedese, ripetiamo ancora una volta, è data dalla *collaborazione nella progettazione dell'intervento educativo*, e dalla *gestione di esso sul piano locale*: entrambe le decisioni sono finalizzate a salvaguardare la sovranità dell'elettorato, in cui risiede ogni decisionalità. Il controllo come viene inteso in Italia non è considerato un concetto che riguarda il sistema scolastico, se non *nel campo amministrativo*, in cui i flussi finanziari e la gestione dei fondi amministrativi vengono attentamente verificati ogni anno, ma solo per la corrispondenza tra le somme stanziare e le voci di bilancio.

La funzione ispettiva viene concepita come un servizio inteso a migliorare la qualità dell'insegnamento, fornendo a presidi e insegnanti strumenti adeguati, le visite ispettive (frequenti e sistematiche) forniscono sia alle autorità locali che a quelle centrali, attraverso i funzionari di contea o del SO, l'ufficio scolastico nazionale, tutte le informazioni opportune per adeguare il sistema alle necessità che cambiano.

All'interno dell'unità scolastica, questo compito viene svolto dal preside attraverso un controllo informale ma sistematico: non per niente l'equivalente svedese dell'unità scolastica coincide con l'area territoriale dipendente da un solo preside, senza riferimento al numero delle classi o scuole in essa presenti. Il sistema della *rolling reform* costituisce una mentalità, nel senso che si dà per scontato che il sistema scolastico raggiunga i suoi fini attraverso la pratica quotidiana: rilevanza dei progetti educativi, coerenza fra pratica educativa e obiettivi intermedi, capacità degli insegnanti costituiscono la norma, e in certo qual modo fanno parte del "contratto" fra scuola e cittadino. Al fine di adeguare le procedure ai bisogni, la scuola è dotata degli opportuni meccanismi autoregolanti, e generalmente solo quando uno di essi si inceppa scatta il "controllo" come noi lo intendiamo, per individuare e rimuovere le cause della disfunzionalità (generalmente solo in casi gravi di evidenti carenze o di impreparazione degli studenti, e in genere in seguito a proteste degli studenti stessi, dei genitori o di altri). A nostro avviso, il sistema di controllo della scuola svedese è il più difficilmente confrontabile con gli altri (tranne forse, in parte, quello inglese) ed anche il meno riproducibile nella nostra situazione, perché si basa su standards di decisionalità democratica, collaborazione ed efficienza impensabili nel nostro paese. Lo stesso sistema di controllo dell'apprendimento, in base a test standardizzati tarati sul piano nazionale e periodicamente aggiornati, che è probabilmente il migliore disponibile nel campo della valutazione oggettiva, presenta difficoltà e costi di attuazione quasi insormontabili.

Ciononostante, in termini di integrazione della scuola al sistema sociale, l'esperienza svedese è risultata la migliore, e merita quindi che ci si sforzi di individuare in essa elementi generalizzabili e riproducibili anche in contesti diversi, e con gli opportuni aggiustamenti.

#### *Olanda: il pluralismo come scelta di controllo.*

I sistemi di controllo operanti nella scuola olandese sono posti sostanzialmente nelle due fasi della *progettazione iniziale* e degli *esami finali*, anche se non mancano forme di controllo *in itinere*, affidate, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, ad un sistema ispettivo organizzato ed efficiente.

Secondo la legislazione, i poteri di controllo delle autorità centrali sul-

L'apertura di una scuola sono piuttosto limitati, anche se siamo in presenza di un'inversione di tendenza legata alla contrazione della popolazione, che riduce notevolmente le opportunità di aprire una nuova scuola, per cui il governo riesce ad esercitare un'azione di controllo attraverso la *distribuzione mirata* di fondi. In concreto, lo Stato decide di finanziare in modo particolare dei *progetti educativi specifici* (per l'uguaglianza delle opportunità educative, per gli svantaggiati, per gli handicappati, ecc.) e in questo modo, agevolando le scuole che accettano di realizzare questi progetti, può indirizzare la politica educativa. Qualcosa di simile accade in Inghilterra.

Il controllo a monte, sul progetto educativo, viene considerato di pertinenza dei genitori, che potendo scegliere la scuola a cui mandare i propri figli, esercitano di fatto una selezione fra le diverse proposte, e dovrebbero essere in grado di "premiare" le scuole che meglio rispondono alle loro richieste<sup>11</sup>. Tuttavia pochi genitori compiono la loro scelta per una valutazione sulla qualità della proposta educativa, e si basano invece su motivazioni ideologiche. Un controllo maggiore sul progetto educativo viene effettuato per la scuola neutra, che si qualifica proprio per l'adozione di metodi pedagogici particolari (Montessori, Froebel ecc.).

La funzione dell'Ente locale è molto più ridotta che in altri paesi: in pratica, dopo aver aperto una scuola nelle zone prive di questo tipo di servizio, il Comune opera prevalentemente attraverso i consigli di amministrazione, come nelle scuole private. Questo organo direttivo, che non ha una composizione fissa, esercita la parte più consistente del controllo, perché decide in merito al personale docente e non docente, provvede alla manutenzione e cura l'amministrazione: la gestione pedagogica è invece affidata prevalentemente al collegio dei docenti.

Quanto agli ispettori, la scuola olandese si è spinta molto avanti sulla via della loro professionalizzazione.

Per la carriera ispettiva viene richiesto un titolo accademico, ma la quasi totalità proviene anche da un'esperienza di insegnamento o di presidenza: di qui una riconosciuta competenza. All'interno degli obblighi formali (una-due visite annue ciascuna delle circa 50 scuole affidate a ogni ispettore) essi hanno un notevole potere, e possono prendere decisioni relative ai contenuti e ai metodi sulla loro personale responsabilità: in caso di conflitto di competenze le scuole possono chiedere un arbitrato al Ministero, ma

<sup>11</sup> Reciprocamente, le scuole private possono vagliare i propri studenti, in quanto (contrariamente a quelle pubbliche) possono rifiutare le iscrizioni.

il fatto che gli ispettori siano in un certo senso dei tecnici indipendenti, responsabili delle proprie decisioni, riduce di molto i conflitti.

Il sistema di esami, al termine dei cicli di studio e in alcuni casi preliminare all'ammissione a certi indirizzi, è piuttosto selettivo, e anzi fino a qualche anno fa la scuola olandese, a livello dell'obbligo, presentava uno dei più alti tassi di ripetenze tra i paesi europei.

Nell'insieme, anche l'Olanda tende a considerare il controllo come una condizione per il buon funzionamento dell'istituzione, e non come un provvedimento di tipo fiscale da prendere per ricondurre alla normalità delle situazioni deteriorate: a nostro avviso la possibilità di scegliere tra molte scuole diverse (in cui però, ricordiamolo, i programmi sono rigorosamente fissati dal centro, e solo l'applicazione è libera) promuove un certo tipo di "concorrenza" che consente al sistema olandese di rispondere in modo ottimale alle esigenze dell'utenza, e non richiede meccanismi macchinosi di controllo dal centro.

#### *Italia: la burocrazia anarchica.*

Abbiamo già avuto modo di dire che il sistema italiano vede convivere il massimo del formalismo con il minimo di controllo reale: senza ritornare sulle possibilità di controllo da parte dell'utente, esaminiamo ora come procede *la pubblica amministrazione*, premettendo che, oggi, il motivo principale per cui i sistemi burocratizzati non riescono ad effettuare un controllo efficace è la *manca nza della programmazione* che fissi i criteri in base a cui effettuarlo.

A ciò si aggiunge la *manca nza di meccanismi adeguati*, che si traduce nell'assumere provvedimenti che non rientrano in un quadro organico, ma hanno sempre più spesso carattere di eccezionalità.

Più articolatamente, lo Stato ha un controllo:

- *sui finanziamenti*. Per quanto riguarda le scuole, questo aspetto è marginale, data la loro limitata autonomia;
- *sugli insegnanti*. Lo Stato effettua le assunzioni, fissando i requisiti e controllando l'idoneità attraverso appositi canali (graduatorie, corsi abilitanti, concorsi ecc.);
- *sul progetto educativo*. Il Ministero fissa le materie, ai vari livelli. Il sistema di controlli, se non vuole intaccare la libertà di insegnamento, deve applicarsi al rispetto da parte della scuola di obiettivi e contenuti fissati nei programmi stessi, e delle modalità gestionali fissate dalla 477;

– *sugli esiti finali*. Oggi la pubblica amministrazione effettua il controllo attraverso meccanismi di esami, concorsi, abilitazioni e fissa essa sola i criteri di “maturità” e le conoscenze reputate necessarie.

In realtà, la nostra scuola riesce solo, e a malapena, ad effettuare un controllo preventivo attraverso l’ottemperanza alla propria normativa: in questo modo però si valutano solo i processi formali, e non contenuti e modalità concrete. L’intervento censorio (e l’ispettore italiano è ancora un censore) scatta molto più spesso in presenza di un vizio formale, che non di una carenza formativa.

Ciò che avviene nella scuola, se si rispettano gli adempimenti formali, è off-limits, e può quindi verificarsi, come si è di fatto verificato, il più selvaggio sperimentalismo a fianco dell’immobilismo più retrivo. L’accentuato centralismo dell’apparato rende irrilevante il peso dell’utenza, che cerca di intervenire trasformando tutto in un “caso” per costringere sul piano politico qualcuno ad agire, con ben poco senso in un sistema formativo, che non ha nessun bisogno del “mostro in prima pagina”.

Come si vede, il controllo rappresenta un punto qualificante in tutti i sistemi analizzati, ed è oggetto di attenzioni particolari: in sintesi si può affermare che si tende ad una crescente *professionalizzazione dei sistemi di controllo, finalizzata al miglioramento della qualità del servizio*, che non si limita più all’accertamento degli esiti sugli studenti, ma coinvolge la valutazione dell’intera attività didattica, e si pone in stretta relazione con gli obiettivi e le modalità del sistema e rappresenta quindi il momento terminale della programmazione. Anche in questo caso, emerge chiaramente l’anomalia del “caso italiano”.

## 5. I caratteri del “sistema medio europeo”

Abbiamo finora fatto riferimento alla situazione italiana come ad un “caso anomalo”: questo significa ipotizzare che esistano comuni tendenze fra i sistemi scolastici europei.

In verità, non è così semplice ricondurre ad uno schema unitario delle costruzioni così eterogenee come i processi educativi istituzionali, profondamente legati alle vicende storiche e politiche di ciascun paese. Cercheremo quindi di rilevare le affinità esistenti nelle risposte a problemi comuni, definendo “sistema medio europeo” quel modello (o quel gruppo di modelli) che si sta affermando come prevalente.

Gli elementi intorno a cui abbiamo cercato di riorganizzare il sistema medio europeo sono quelli fondamentali: i *processi decisionali* (soggetti e oggetti di decisione), i *sistemi di controllo*, la *decisionalità sull'uso delle risorse*.

Per ciascuno di questi elementi indicheremo sia le modalità del sistema medio europeo, sia gli scostamenti del sistema scolastico italiano.

### 5.1. *Chi decide che cosa: i soggetti decisionali.*

Il modello decisionale più comune nei paesi da noi esaminati è quello *a stadi*, in cui ciascuno dei livelli di decentramento esistenti (e, al suo interno, ciascuna delle persone che hanno responsabilità decisionali) può decidere su oggetti, all'interno di uno spazio per le autonomie fissato da una legge dello Stato. Sono sistemi di questo tipo l'Inghilterra, la Svezia, l'Olanda e il Belgio: in tutti questi paesi il Parlamento ha la competenza di *fissare gli obiettivi generali e il contesto normativo* per il funzionamento del sistema scolastico.

In Italia e in Francia, invece, siamo in presenza di un modello *a cascata*,

in cui le decisioni prese dal centro ricadono su tutti i livelli inferiori e i compiti, via via che si scende nella scala gerarchica, tendono ad essere sempre più esecutivi. Esiste però un'importante differenza tra Francia e Italia: in Francia la singola scuola, pur non avendo discrezionalità gestionale, ha una responsabilità realizzativa, mentre in Italia l'esecutività è assoluta. Per il legislatore francese, programmare vuol dire anche dare all'esecutore quel tanto di autonomia che gli consente di applicare le leggi, o di seguire la direzione indicata, mentre in Italia *l'avvio deve venire dal centro anche per gli adempimenti fissi che esso stesso ha stabilito*.

Quanto ai poteri decisionali degli *enti intermedi*, abbiamo anche qui due modelli. Nel primo (Inghilterra, Svezia, Olanda, Belgio) gli enti intermedi sono autonomi nella gestione del sistema scolastico, intendendo per "autonomia" *la possibilità di realizzare progetti educativi con un margine di discrezionalità*. In questi paesi si ha un *sistema pubblico a più canali*, e tutti gli enti intermedi che gestiscono il canale non statale hanno gli stessi poteri dello Stato.

Nel secondo modello, invece, diffuso in Francia e in Italia, si hanno un sistema statale e un sistema *convenzionato*, in cui gli enti gestori, su quei contenuti per cui chiedono la convenzione, *non hanno più autonomia decisionale*. In Italia i vincoli sono più formali, ma si ha in cambio solo il riconoscimento del valore legale del titolo di studio; in Francia i vincoli sono più sostanziali, ma l'ente gestore ottiene anche un finanziamento. In questi due paesi, gli enti territoriali intermedi non hanno competenze di programmazione, se non limitate (in Italia, il diritto allo studio) e all'interno di un sistema di vincoli<sup>12</sup>.

Nei diversi sistemi analizzati, l'incidenza decisionale propriamente riferibile *all'unità scolastica*<sup>13</sup> appare connessa alle soluzioni adottate nel sistema in ordine a tre questioni fondamentali:

- a) modalità di assunzione, destinazione, gestione del personale scolastico;
- b) modalità di reperimento, destinazione, utilizzazione delle risorse finanziarie;
- c) modalità di elaborazione, attuazione, controllo dei piani formativi.

<sup>12</sup> Bisogna anche tenere conto, nel valutare l'importanza degli enti intermedi territoriali, delle *dimensioni* della comunità nazionale: un ente del tipo delle nostre Regioni non si giustifica in piccoli paesi, come il Belgio o la Svezia, che sono gestibili nel loro insieme come una grossa comunità locale (la Svezia ha meno abitanti della Lombardia), per cui l'unico ente intermedio territoriale significativo è il *Comune*, e le aggregazioni sovracomunali (le *contee*) hanno scarso rilievo.

<sup>13</sup> In Svezia, l'unità minima periferica è la cosiddetta "headmasters area" che può comprendere anche più scuole dirette da uno stesso capo di istituto: negli altri paesi coincide quasi sempre con la scuola.

Tav. 2. *Rilievo decisionale dell'autorità scolastica.*

Funzioni	Sistema burocratizzato	Sistema decentrato	Sistema per autonomie
Assunzione, destinazione- Assunzione mediante gestione del personale: procedure concorsuali pubbliche promosse e gestite da centri esterni all'unità scolastica, in base a scadenze prefissate ed indipendenti da situazioni effettive dell'unità scolastica. Mobilità accentuata, determinata da esigenze personali dell'operatore. Gestione regolamentata da normativa generale rigida, tendente ad escludere variabili di merito. Tutela dei diritti del lavoratore formalmente e sostanzialmente molto estesa.	Assunzione mediante procedure concorsuali pubbliche promosse e gestite congiuntamente da centri esterni ed all'interno scolastico in base alle esigenze contingenti dell'unità. Destinazione vincolante. Gestione regolamentata da normativa generale, al cui interno operano tuttavia, di fatto, relazioni interpersonali di situazione. Tutela formalmente e sostanzialmente estesa, ma in presenza di controlli di fatto non privi di incidenza.	Assunzione mediante procedure di contrattazione diretta, tutelata secondo normativa generale. Mobilità determinata da meccanismi di mercato del lavoro. Gestione regolamentata da normativa specifica, tendente ad utilizzare parametri di opportunità e di merito. Tutela formalmente e sostanzialmente estesa, ma in presenza di controlli di fatto non privi di incidenza.	
Reperimento, destinazione, utilizzazione delle risorse finanziarie.	Finanziamento pubblico diretto, con destinazione vincolata sia quanto ad entità sia quanto a procedure di spesa. Gestione economica totalmente centralizzata.	Finanziamento pubblico mediante trasferimento, con margini di autonomia budgetaria, nei vincoli legislativi e programmatici. Gestione economica coordinata fra livelli centrali e locali.	Finanziamento pubblico mediante sovvenzione nei vincoli legislativi e programmatici. Gestione economica interna.
Elaborazione, attuazione, controllo dei piani formativi.	Schema del "programma" centrale ed uniforme. Iniziativa metodologica. Controllo finale del profitto secondo modalità standardizzate.	Schema della "programmazione" locale, sulla base di parametri generali uniformi. Iniziativa interpretativa dei contenuti e di scelta dei metodi. Controllo "in itinere" e finale, secondo modalità standardizzate e specifiche.	Schema della "progettazione" locale, sulla base degli ordinamenti generali. Iniziativa interpretativa e integrativa dei contenuti e di scelta dei metodi. Controllo "in itinere" e finale, secondo modalità specifiche.

Schematicamente, le soluzioni disponibili possono essere sintetizzate in tre gruppi: *sistema burocratico*, *sistema decentrato* e *sistema per autonomie* (tav. 2), che costituiscono però degli idealtipi, e non sono applicati meccanicamente.

I tre modelli risultano chiaramente differenziati per quanto concerne il ruolo dell' "unità scolastica" nel reclutamento e nella gestione del personale; quanto invece alla gestione delle risorse finanziarie e alla elaborazione dei piani formativi, la differenza si pone nettamente fra il modello burocratico e gli altri due, che presentano tra di loro evidenti affinità.

I caratteri del sistema burocratico si ritrovano soprattutto nella scuola italiana e in quella francese; quest'ultima però presenta anche connotati del secondo modello per quanto riguarda la destinazione degli insegnanti, la gestione del personale e la programmazione didattica.

Il modello decentrato trova applicazione soprattutto in Svezia, dove lo Stato gestisce direttamente solo l'educazione per handicappati e un numero ridottissimo di altre scuole. I sistemi inglesi, belga, olandese, che, come già si è avuto occasione di osservare, sono caratterizzati da un notevole pluralismo di tipologie scolastiche, partecipano sia del modello decentrato che di quello per autonomie: il primo prevale nel Regno Unito, per le scuole gestite dalle LEA, il secondo nei Paesi Bassi e nel Belgio, dove le scuole libere sono in netta prevalenza su quelle gestite direttamente dallo Stato e dagli Enti locali.

*Nei sistemi ad organizzazione burocratica, l'unità scolastica assume propriamente caratteristiche di unità operativa di erogazione di un servizio, determinato, per quanto riguarda contenuti, modalità, standards, ecc., a livelli di decisionalità fortemente accentrati. Invece nei sistemi organizzati secondo criteri di decentramento o per autonomie, l'unità scolastica viene ad assumere rilievo di soggetto decisore nella realizzazione del servizio, all'interno di una programmazione centrale e intermedia, grazie ad un processo di differenziazione dei ruoli decisionali: lo Stato programma i criteri generali, l'Ente intermedio progetta concretamente la realizzazione, e l'unità periferica precisa i dettagli esecutivi ed è responsabile dei risultati. La duplice anomalia della situazione italiana è quindi che la scuola statale ha poche o nulle possibilità decisionali, e la scuola privata, che può deliberare su un margine maggiore di oggetti, manca di certezza dell'aspetto giuridico, perché il finanziamento su cui vive non ha garanzie stabili, e accettare finanzia-*

menti stabili significa, inevitabilmente, una riduzione dell'autonomia.

Il sistema medio europeo

87

Anche in Francia la scuola privata ha un assetto stabile solo se accetta dei vincoli: ma la Francia si adegua alla tendenza europea a fissare dei requisiti di massima, per cui la scuola che li rispetta rientra nella sfera del pubblico — in questo caso del *ricosciuto* — mentre in Italia (e questa è la terza anomalia) *il carattere pubblico non è dato dal possesso di requisiti specifici, o da un adeguamento alle norme, ma dall'appartenenza giuridica alla struttura*. Una scuola privata perfettamente identica ad una pubblica, resta comunque privata.

A questo punto in Italia il dibattito sul concetto di pubblico assume inevitabilmente un contenuto ideologico o, peggio, politico: e poiché ci siamo proposti di evitare questo errore, preferiamo limitarci a far notare che, quale che sia il contesto legale, *è indispensabile che la scuola italiana recuperi il concetto di responsabilità diretta del servizio*: l'Italia è infatti il solo paese in cui *non esiste* un responsabile della qualità del servizio scolastico, sia esso il preside, il consiglio di amministrazione, il gruppo degli insegnanti. Quanto al *potere decisionale degli utenti* oltre al discorso sulla *libertà* già fatto in precedenza, si può parlare di *presenza nel processo di programmazione*. Essa può avere un peso centrale, sia a monte che nel momento del controllo, oppure può avere una collocazione preliminare e, infine, può avere un ruolo nullo o puramente consultivo. In linea generale, *il singolo utente* non ha potere nel processo decisionale, e lo esercita invece *informa associata* secondo modalità differenti (cfr. anche tav. 3):

- *gestendo e controllando direttamente la scuola*, nelle nazioni ad autonomia sociale (B, NL), attraverso varie forme associative o rappresentative;
- *esercitando un controllo politico sugli amministratori locali* che a loro volta gestiscono la scuola nei paesi ad autonomia locale;
- *esercitando un controllo politico indiretto*, tramite organizzazioni come i sindacati o le Associazioni genitori, sulla politica educativa centrale;
- *influenzando l'opinione pubblica*.

In Italia sono possibili le ultime due forme, anche se esercitate generalmente in modo anomalo e non direttamente sulla *qualità del servizio*.

Tav. 3. *Quadro del peso decisionale dei soggetti.*

	B	F	GB	I	NL	5
Parlamento	alto	medio	alto	basso	alto	alto
/locali	basso	medio	alto	basso	alto <sup>1</sup>	alto <sup>2</sup>
Autonomie \ sociali	alto	medio	alto	basso	alto	—
Unità scolastica	medio	basso	molto alto	basso	medio	medio
Utenza (in forma mediata)	nelle aut. sociali	basso	nelle aut. locali	basso	nelle aut. soc.	nelle aut. loc.

<sup>1</sup> Potenzialmente in Olanda l'Ente locale ha gli stessi diritti delle autonomie sociali, anche se interviene in genere solo con funzioni di supplenza.

<sup>2</sup> In Svezia le autonomie sociali hanno diritti pari alle scuole municipali, ma in concreto non ne fanno praticamente uso.

### 5.2. *Chi decide che cosa: gli oggetti di decisione.*

Gli oggetti delle decisioni che si prendono in un sistema scolastico sono quattro: *obiettivi, contenuti, metodi e mezzi*.

La prima categoria di oggetti è facilmente definibile: gli obiettivi *generali* sono fissati, in tutti i paesi, dalla legge, in modo più o meno esplicito e dettagliato, poiché derivano dal sistema culturale della società. In questo senso non è prevista nessuna libertà per le unità scolastiche, anche perché, generalmente, tali obiettivi sono fissati con limiti assai larghi, e quindi condivisibili.

Gli obiettivi *specifici* per livello di scuola e per indirizzo vengono in genere fissati in massima parte dal centro e in piccola parte dalle istituzioni singole: varia la proporzione del rapporto, ma non la sostanza. Questo è la conseguenza diretta del fatto che la *struttura* del sistema scolastico è fissata dal centro, e di conseguenza sono almeno implicitamente previste le finalità istituzionali. Ci sono, naturalmente, anche tipi di scuola non "previsti" dal sistema (ovviamente nei paesi in cui esiste una scuola privata) ma anche in questo caso non esiste conflitto, perché questa scuola o si convenziona col sistema pubblico, ne condivide gli obiettivi e viene assunta al suo interno, oppure si configura come impresa privata di insegnamento, e quindi esce dal sistema scolastico propriamente inteso.

Infine, gli obiettivi specifici *didattico-educativi* vengono fissati dagli insegnanti singolarmente o in gruppo sulla base della *libertà di insegnamento* che tutti i paesi riconoscono e sono quindi molto più eterogenei.

Il discorso si fa più complesso per quel che riguarda *contenuti, metodi e mezzi*: in questo settore le differenze tra i paesi e in particolare tra Italia, Francia e altri paesi, non è legato ai contenuti, normalmente molto simili, ma al quadro complessivo, alla collocazione relazionale dei soggetti all'interno della programmazione.

a) *I programmi.*

L'analisi comparata ci mostra che sono possibili quattro diversi tipi di strategie decisionali, procedendo dalla minima alla massima determinazione:

- vengono fissati solo degli standard di apprendimento;
- vengono fissate materie e contenuti *fondamentali*;
- vengono fissate *tutte* le materie e i contenuti *fondamentali*;
- vengono formulati dei *programmi analitici*.

Il modello più flessibile è apparentemente il primo: chi passa attraverso il sistema scolastico deve aver acquisito al momento in cui ne esce determinate capacità e competenze in relazione all'indirizzo e al livello, indipendentemente dal modo in cui ciò avviene. In realtà questo modello allo stato puro non esiste, perché anche in Inghilterra, dove pure esso è in vigore, sta crescendo la standardizzazione delle varie agenzie attraverso la normativa centrale (per esempio quella che regola il conseguimento del General Certificate of Secondary Education a 16 anni).

In Svezia si attua il secondo modello: materie e contenuti fondamentali (e anche le indicazioni di massima sui metodi e strumenti) sono contenuti in un curriculum centrale che è una legge dello Stato, e il dettaglio viene deciso dai consigli di istituto e di classe, e dai consigli di insegnanti della stessa materia. Le materie facoltative sono previste, ma non rigidamente e possono essere variate.

In Belgio e in Olanda tutte le materie sono predefinite, salvo quelle relative alle attività libere nei tipi di scuola in cui sono previste: ma in linea di massima i contenuti sono fissati solo per sommi capi, e possono essere decisi nella formulazione del piano didattico di ciascuna classe, o scuola, che deve essere presentato e approvato prima dell'inizio dell'anno.

Il programma in senso stretto è in vigore solo in Francia e in Italia, con una libertà prevista, in Francia, all'interno del cosiddetto "dix pour cent" destinato ad attività decise da ciascuna classe (istituzionalizzato recentemente dopo le esperienze autogestite, che ci sono state, sperimentalmente, anche in Italia, come il "monte ore") e con il correttivo della programmazione di scuola, di classe o individuale, che richiederebbe però una maggiore professionalità.

Dall'analisi di queste strategie emergono tre considerazioni generali:

- *la rigidità cresce dalla scuola dell'infanzia alla secondaria. Nell'obbligo prevale (anche nei paesi "a programma") una normativa di tipo più flessibile, con maggiore peso degli obiettivi rispetto ai contenuti e quindi una certa libertà didattica. Inoltre, la presenza nei primi anni di scuola dell'insegnante di classe rende assurda una rigorosa ripartizione di tempi, materie e tipi di attività;*
- *in alcuni sistemi, la flessibilità è affidata per intero all'attività di programmazione per scuola o per classe; in altri è limitata a materie o contenuti opzionali; in Francia è limitata alle attività elettive; in Italia non è prevista in modo formale;*
- *la possibilità di lasciare libere le unità periferiche di fissare i propri contenuti è in relazione all'esistenza di una programmazione e di un sistema di controllo centrali e di una interazione tra i due.*

## 6. Chi controlla che cosa: la decisionalità nei processi valutativi

Nei sistemi scolastici analizzati, il controllo risulta realizzato in forme diverse, sostanzialmente riconducibile a due modelli:

– *il controllo consiste fondamentalmente in una regolamentazione uniforme, dettagliata e rigida dei contenuti e delle procedure dell'insegnamento, unita al sistematico accertamento, da parte di appositi apparati tecnici (corpi ispettivi) della conformità della prassi alla norma. È un modello di controllo preventivo, vigente in Francia e in Italia, la cui incidenza risulta ovviamente connessa all'efficienza del centro che elabora le disposizioni e degli apparati che ne verificano l'attuazione.*

Questo modello garantisce risultati indubbi di uniformità, accompagnati da rischi, non meno reali, di formalità del controllo, di insensibilità del sistema ai cambiamenti di contesto e di resistenza ai bisogni emergenti e alla stessa innovazione promossa dal centro. L'interazione fra sistema scolastico e sistema sociale passa solo ai vertici della organizzazione;

– *nei sistemi decentrati, è inevitabile la rinuncia agli strumenti della regolamentazione preventiva del controllo ispettivo finalizzati al controllo di conformità. La funzione ispettiva risulta così definita soprattutto da compiti di sostegno all'attività di insegnamento e solo eccezionalmente da incombenze di accertamento della trasgressione di norme. Ma soprattutto, l'apparato del controllo tende ad articolarsi a livelli differenziati, introducendo una varietà di organismi, in parte decisionali ed in parte consultivi, in parte tecnici ed in parte politici, che vengono a costituire un insieme integrato di vaglio del servizio, con possibilità sostanziali di intervento per modificare i processi ritenuti scarsamente efficienti o inefficaci, con l'indubbio vantaggio di un più rapido adattamento alla domanda sociale. La condizione indispensabile perché questo sistema di interazioni produca i suoi effetti è tuttavia che esistano, per gli operatori scolastici, sul piano contrattuale e professionale, incentivazioni reali al miglioramento*

degli standards di efficienza, che sono invece irrilevanti per un modello burocratico.

Le modalità del controllo sono ovviamente in stretta relazione con *il livello di intervento della programmazione*: là dove essa formula *un quadro preciso delle finalità e degli standards finali*, deve anche *procurarsi degli strumenti attendibili di valutazione*, per garantirsi che le procedure adottate dagli insegnanti (metodi e contenuti) siano adeguate.

Un modello che non fissi le procedure può funzionare solo in presenza di un *sistema di controllo autorevole e capace*: tant'è che il sistema inglese, che è in assoluto il meno centralizzato, "professionalizza" il controllo affidandone una parte — il controllo sulle procedure — a un sistema ispettivo che è probabilmente il migliore d'Europa e una parte — il controllo sugli standards — ad agenzie esterne altamente specializzate.

Anche in tema di *controllo dell'apprendimento* emergono dalle esperienze realizzate due linee di tendenza: da un lato si affida la certificazione dei livelli di abilità e conoscenze acquisiti ad agenzie esterne (gli Examination Boards inglesi), dall'altro la scuola controlla se stessa, anche se con modalità diverse<sup>14</sup>.

Nel primo caso si può pensare ad una maggiore specificità e pertinenza, ma è maggiore il rischio di uno scostamento da obiettivi di reale integrazione fra le diverse finalità (formazione, professionalizzazione e promozione sociale) proprie del sistema scolastico di una società avanzata, con un eccesso di enfasi sui contenuti.

Anche rispetto ai problemi del controllo, la situazione della scuola italiana appare oggettivamente particolare. Struttura di fondo resta quella del *controllo preventivo*, ma con attenuazioni rilevanti introdotte dalla più recente normativa, quali la sostanziale emarginazione delle funzioni ispettive, le facilitazioni in materia di esami, ecc., e soprattutto in presenza di fenomeni di evidente sfaldamento degli apparati burocratici centrali e periferici, che producono non tanto una interazione fra le diverse istanze, quanto un aumento di conflittualità, e una sostanziale impotenza degli utenti del servizio.

Il risultato è che le già discutibili valenze del particolare modello di controllo vengono nei fatti ulteriormente depotenziate, anche nei casi di disfunzione più macroscopica.

<sup>14</sup> Ad esempio, in Svezia, la valutazione del livello di apprendimento produce effetti diversi a seconda che serva per decidere della progressione scolastica nel ciclo dell'obbligo, oppure del passaggio alla scuola superiore, oppure dell'ingresso nel mercato *del lavoro*.

## 7. La decisionalità sull'uso delle risorse

Le modalità prevalenti di decisionalità sull'uso delle risorse sono due:

- il sistema burocratizzato *predefinisce l'entità, i mezzi e i modi di impiego*;
- il sistema decentrato *attuа una programmazione centrale e mette a disposizione dei livelli periferici un'adeguata quantità di risorse utilizzabili* (siano esse umane o economiche o di attrezzature).

Considerando l'unità scolastica come terminale essa può essere finanziata:

- dallo Stato, direttamente o attraverso trasferimenti agli Enti locali;
- dagli Enti locali, direttamente o attraverso i trasferimenti statali;
- dagli Enti gestori, direttamente o attraverso i trasferimenti dallo Stato o dagli Enti locali;
- dall'utenza.

Il potere decisionale tende ad essere legato all'erogazione *diretta* dei fondi: chi paga decide e controlla, e quindi quando esistono diverse tappe intermedie il finanziatore originario (che di solito è lo Stato) tende a vincolare la destinazione dei fondi che non gestisce direttamente. Questo spiega come mai il contribuente, che in ultima analisi è il vero finanziatore, non ha quasi nessuna decisionalità nei sistemi burocratici, ne ha di più in un sistema decentrato, e di più ancora dove gestisce direttamente le scuole.

I flussi di finanziamento possono essere raffigurati come nello schema che segue in cui:

*l'utenza:*

- finanzia direttamente le scuole, gli Enti gestori, gli Enti locali e lo Stato;
- può avere denaro (vouchers, diritto allo studio) dagli Enti locali e dallo Stato.

*gli Enti gestori:*

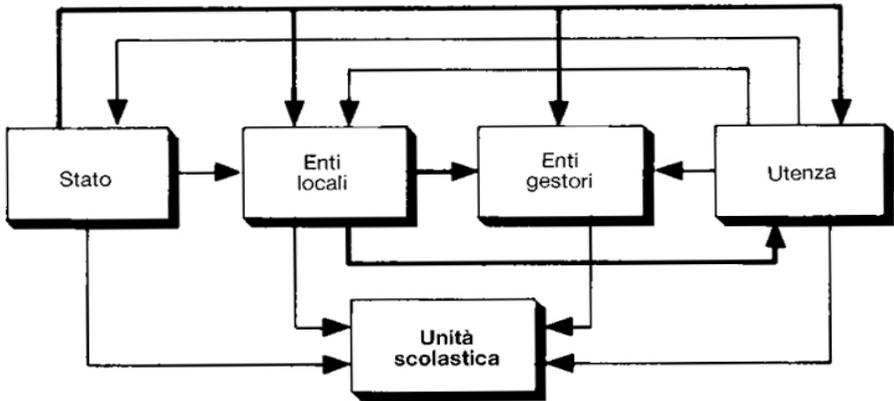
- finanziano le scuole
- possono avere denaro dagli Enti locali, dallo Stato e dagli utenti.

*gli Enti locali:*

- finanziano le scuole, gli utenti e gli Enti gestori;
- possono avere denaro dallo Stato e dagli utenti.

*lo Stato:*

- finanzia le scuole, gli utenti, gli Enti gestori e gli Enti locali;
- prende denaro dagli utenti.



Dal punto di vista dei *meccanismi* l'Italia non differisce sostanzialmente dalle altre nazioni, ma se ne scosta radicalmente per due elementi sostanziali:

- il finanziamento non è separato dalla gestione, e quindi vi è poca o nulla decisionalità delle scuole;
- lo statuto pubblico è riconosciuto solo alla scuola statale.

L'anomalia nell'uso delle risorse appare particolarmente evidente nel caso delle risorse umane, cioè il personale.

È chiaro che *un'adeguata procedura di formazione degli insegnanti garantisce il tipo di intervento che essi faranno nella scuola*; per questo lo Stato si riserva dovunque il controllo sugli esiti della formazione destinata ai futuri insegnanti (sia essa impartita nelle università o nei collegi per insegnanti) intesi non come prodotto, ma come *risorsa*, e quindi in una prospettiva dinamica. In Italia invece (come si è già detto) questa concezione stenta ad affermarsi.

Poiché ci siamo già occupati delle conseguenze negative di questo stato

di cose, occupiamoci ora delle modalità di utilizzo della risorsa umana, cioè del *rapporto di lavoro degli insegnanti*. Per costruire una tipologia, dobbiamo prendere in considerazione quattro elementi:

- chi paga gli insegnanti;
- i meccanismi di assunzione;
- le procedure di valutazione;
- la collocazione giuridica (impiegati statali, dipendenti degli enti pubblici, dipendenti di “imprese private”).

Abbiamo così:

C h i	GB, S	B, NL	F, I
Inquadra	l'Ente locale	l'Ente gestore	lo Stato
Assume	l'Ente locale	l'Ente gestore	lo Stato
Paga	l'Ente locale	l'Ente gestore su	lo Stato
	su trasferimento dello Stato	trasferimento dello Stato <sup>1</sup>	
Controlla	l'Ente locale e lo Stato	l'Ente gestore e lo Stato	lo Stato

<sup>1</sup> In tutti i casi in cui l'Ente gestore è lo Stato, ovviamente esso agisce in prima persona.

In linea di massima, è il livello centrale che fissa gli standards retributivi, di impiego vario, di titoli necessari, per il duplice motivo che è il detentore delle risorse finanziarie e che la contrattazione sindacale è centralizzata: varia nei diversi paesi lo spazio lasciato alla contrattazione personale, che è praticamente nullo in Italia (nessuna o scarsa possibilità di scegliere il luogo, l'orario, il livello retributivo, il tipo di scuola) e massimo in Inghilterra (possibilità di scelta su tutte e quattro le variabili).

In pratica, in tutte le nazioni a gestione decentrata è possibile un rapporto diretto tra la scuola e l'insegnante, che hanno la possibilità oggettiva (anche se certo non assoluta) di “scegliersi” liberamente. Lo Stato si limita a garantire la *qualificazione* degli insegnanti attraverso l'università o l'istruzione superiore, e il *finanziamento* per pagare gli insegnanti, le cui retribuzioni sono nell'ambito dei contratti di lavoro collettivi.

Il *numero* degli insegnanti necessari su di una data area territoriale dipende dai criteri gestionali: in Italia e in Francia è fissato centralmente sulla base del numero di classi, del rapporto insegnanti/alunni, dell'orario di cattedra. In Belgio e in Olanda gli standards variano perché esiste solo la soglia minima, mentre in Gran Bretagna e in Svezia il numero è in relazione

al rapporto insegnanti/alunni, e agli indirizzi esistenti sul territorio. In tutti i casi, gli insegnanti in servizio costituiscono una *variabile dipendente* in relazione ai bisogni educativi del territorio.

Il meccanismo di reclutamento costituisce un assurdo del nostro sistema, che vede convivere una *mobilità selvaggia dei posti non titolarizzati* e, per altre fasce, una *estrema rigidità nelle assegnazioni*, e l'inaimovibilità dei titolari, se non su richiesta di trasferimento.

All'origine di ciò stanno le prevalenti preoccupazioni garantiste che non tengono in conto le esigenze didattiche, e l'impossibilità per l'insegnante a cercarsi subito un posto di sua soddisfazione. Nei paesi in cui vigono leggi di mercato o di quasi-mercato per gli insegnanti, esiste un contratto fra scuola e insegnanti che deve essere rispettato dai due contraenti, salvo gravi motivi.

In sintesi, il rapporto di lavoro degli insegnanti italiani si differenzia dagli altri per quella che potremmo definire la "logica perversa degli automatismi":

- la sede viene assegnata in base a graduatorie e indipendentemente dal gradimento degli interessati;
- il concetto di "ruolo" è concepito in modo tale che, indipendentemente dalle necessità del sistema scolastico, un insegnante inserito stabilmente avrà sempre e comunque un posto;
- il passaggio tra i diversi canali (statale - non statale) è impossibile, pena la perdita dell'anzianità, della titolarità della cattedra, ecc.;
- tutti i sistemi stranieri conoscono forme di retribuzione differenziata per funzioni diverse o per l'insegnamento in scuole sperimentali; in alcuni casi sono addirittura previsti dei "superminimi" (per l'insegnamento in zone disagiate ecc.) oppure le scuole offrono dei benefici aggiuntivi (casa, trasporti ecc.) per incentivare persone particolarmente qualificate.

Una posizione particolare è quella del *capo di istituto*. Anzitutto, egli assolve dappertutto, e indipendentemente dal tipo di sistema, una duplice funzione, di *amministratore* e di *direttore degli studi*; nei sistemi burocratici, ma in parte anche in quelli decentrati, egli è anche *garante della qualità*, prevalentemente verso l'Ente gestore (sistemi burocratici e delle autonomie locali) o verso l'utenza (sistemi delle autonomie sociali). La tendenza più avanzata, considerata la difficoltà di assolvere insieme tutti questi compiti, è sempre più quella di assegnare ciascun compito ad una persona (gruppo) diverso, muovendo verso la decisionalità collegiale anche se si

conserva la figura di un capo di istituto che sia responsabile, in un certo senso, dello “stile educativo” della scuola.

Abbiamo molte possibili soluzioni:

	Soluzione decentrata		Soluzione accentrata	
	Individuale	Collegiale	Individuale	Collegiale
Direzione pedagogica	direttore degli studi	+ staff	preside	preside + cons. preside
Amministrazione	preside	+ consiglio di ammin.	preside	preside + segreteria
Responsabilità	(preside)	+ consiglio di ammin.	preside	preside + cons. ammin.

Il ruolo del capo di istituto è uno di quelli su cui maggiore è l'uniformità nei vari sistemi: benché si vada da un *continuum* che vede a un capo l'headmaster inglese, dotato di vastissimi poteri, e all'altro i presidi burocratici italiani e francesi, con poteri formali assai ridotti, di fatto in tutti i paesi egli esercita un potere rilevante, esplicito o informale. All'ultimo posto stanno forse i presidi olandesi, perché è fortissimo il controllo esercitato su di essi dall'istituzione attraverso i consigli di amministrazione delle singole scuole.



## Capitolo III.

*Verso la deburocratizzazione.  
Prospettive per un adeguamento  
della scuola italiana  
al "sistema medio europeo"*

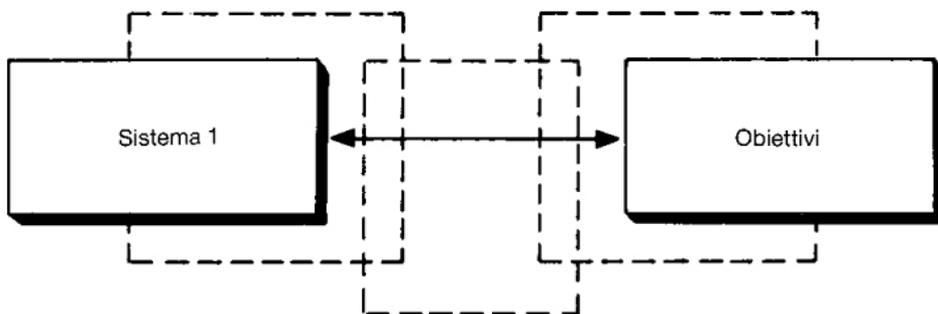


## 1. Le analogie del "sistema medio europeo": verso una trasformazione sistemica

Nel tirare le fila di tutto il lavoro compiuto, per arrivare ad una proposta concreta di trasformazione della scuola italiana verso un modello più rispondente ai bisogni educativi della società, dobbiamo fare una premessa.

Noi ci proponiamo un obiettivo, che è quello di *recuperare efficacia ed efficienza al sistema educativo, estendendo il concetto di pubblico dall'odierna, limitante identificazione con "statale", ad una più moderna concezione di "rispondente ai criteri generali della programmazione"*. Riteniamo inoltre che questo obiettivo debba essere raggiunto tenendo conto delle linee di tendenza del "sistema medio europeo", attraverso un periodo di transizione adeguatamente programmato, come del resto è avvenuto in quei paesi europei che hanno attuato riforme globali<sup>1</sup>.

Non si tratta di sostituire un modello ad un altro in modo meccanico, ma di valorizzare ciò che già esiste istituendo un processo di andata-ritorno continuativo fra obiettivi e strutture, configurando il sistema come auto-modificantesi:



<sup>1</sup> Ricordiamo il progetto olandese di innovazione "a grappolo" in cui da un gruppo di scuole scelte come punta e assistite adeguatamente, si sono diramate progressivamente una serie di "scuole eco" fino a coprire l'intero territorio nazionale.

In quest'ottica, una politica delle riforme che mirasse a rendere adeguato, volta a volta, un solo settore o un solo momento del sistema scolastico, è destinata all'insuccesso. *Un sistema in movimento deve prevedere un graduale ma simultaneo avanzamento di tutte le sue parti, pena una variazione incontrollabile delle diverse interrelazioni:* la storia del sistema scolastico italiano, è, significativamente, un teatro delle relazioni impazzite. Paradossalmente, agire in senso migliorativo su di un solo punto ha come esito immediato di squilibrare ulteriormente il sistema.

Abbiamo allora identificato una serie di punti qualificanti verso cui tende il "sistema medio europeo" ivi compresa, anche se in misura diversa, la Francia, e a cui anche il nostro paese dovrebbe allinearsi. Li elenchiamo:

1. *Decentramento dei livelli decisionali:*
  - affermazione del modello "a stadi" rispetto al modello "a cascata".
2. *Assegnazione di ruoli decisionali diversi ai soggetti decisionali presenti nel sistema:*
  - relazione tra programmazione e autonomia;
  - peso crescente della programmazione intermedia;
  - ruolo decisionale dell'unità scolastica;
  - separazione tra soggetto finanziatore e soggetto gestore.
3. *Prevalenza del modello curricolare sul programma:*
  - fissazione a livello centrale di obiettivi e standards di apprendimento;
  - lavoro centrale con possibilità di apporti periferici;
  - maggiore adattabilità a situazioni specifiche: flessibilità della realizzazione.
4. *Valorizzazione del carattere pubblico del servizio gestito da autonomie locali o sociali.*
5. *Maggiore possibilità di scelta per l'utenza:*
  - libertà di iniziativa;
  - libertà di scelta.
6. *"Concorrenza" tra scuole:*
  - parità di mezzi;
  - differenza di risultati.

7. *Professionalizzazione degli insegnanti:*
  - controllo centrale sul sistema di formazione;
  - "quasi mercato" nel reclutamento e trasferimento;
  - sistema di incentivi.
8. *Professionalizzazione del capo di istituto:*
  - separazione dei ruoli: legale rappresentante e responsabile della qualità del progetto;
  - accentuazione degli aspetti manageriali;
  - collegialità decisionale nella gestione didattica.
9. *Potenziamento dei sistemi di controllo:*
  - costituzione di un servizio ispettivo centrale altamente professionalizzato;
  - il controllo come contributo alla qualità della scuola;
  - il controllo sugli esiti finali come interazione tra scuola ed extra-scuola.

## 2. Il decentramento dei livelli decisionali

L'insieme di queste caratteristiche delinea l'immagine di un sistema scolastico in cui le scuole sono dotate di significativi margini di autonomia, mentre il governo centrale e l'apparato periferico dell'istituzione svolgono un ruolo di *pianificazione del servizio*, di *incentivo e sostegno ad una risposta organica alla domanda formativa*, di *controllo di efficienza sul come le singole scuole gestiscono le risorse loro assegnate*, di *verifica dell'efficacia e dell'omogeneità dei risultati*.

Per arrivare a ciò occorre rivalutare i ruoli che operano a livello della singola unità scolastica: riconoscendo un contenuto di managerialità alla funzione dirigente, garantendo l'autonomia e la capacità professionale degli insegnanti, rivalutando la partecipazione dell'utenza (diretta e sociale), dislocando la gestione consolidata del servizio presso le entità territoriali intermedie.

Ma soprattutto si tratta di regolamentare la possibilità che le scuole gestiscano le risorse loro assegnate, introducendo da un lato la possibilità di scelta da parte delle singole unità – entro ruoli definiti su base territoriale – del personale da utilizzare e dall'altro ridefinendo la spesa per l'istruzione sul principio di un finanziamento budgetario e non vincolato per voci<sup>2</sup>. Alle istanze centrali del sistema spetterebbe invece il compito di eliminare progressivamente – intervenendo a livello di programmazione – ineguaglianze e squilibri di origine territoriale, economica, sociale, culturale<sup>3</sup>.

Si verrebbe così a creare un diverso intreccio di relazioni tra i soggetti del sistema: si passerebbe cioè da uno schema a caduta lineare delle decisioni, del tipo:

<sup>2</sup> Ciò è in atto pressoché in tutte le esperienze straniere, con un massimo di autonomia in Olanda, Inghilterra e Svezia e margini più ristretti in Francia.

<sup>3</sup> Tipico in tal senso l'intervento del governo centrale in Olanda.



Certamente lo schema è da precisare in dettaglio: ogni soggetto che entra in esso rimanda ad una serie di interventi intesi a conferirgli la necessaria solidità (qualificazione degli operatori, identificazione dei canali di partecipazione, formazione dei quadri territoriali di tecnici dell'istruzione, decentramento amministrativo, ecc.).

*Il decentramento e la differenziazione dei ruoli decisionali appaiono come uno strumento praticabile per dirimere la conflittualità pubblico/privato nella scuola italiana.*

Il potenziamento del livello intermedio di programmazione e l'autonomia gestionale delle singole scuole, *potrebbero ricondurre ad una funzione pubblica riconosciuta la scuola non statale, operando come valorizzazione non solo dell'esistente, ma anche delle energie che l'iniziativa privata potrebbe approfondire nel sistema dell'istruzione.*

Lo schema organizzativo da noi proposto individua tre livelli:

1. *Il livello centrale, con compiti di programmazione e controllo.*

Attualmente, il livello centrale svolge sistematicamente dovunque alcuni compiti:

- *la programmazione e il controllo delle risorse* fisiche e finanziarie, come presupposto per la *presenza sul territorio nazionale di un servizio omogeneo*;
- *la determinazione di strumenti e modalità per l'effettuazione del controllo*, per verificare che la qualità del servizio fornito consenta il raggiungimento degli obiettivi;
- *la determinazione dei fini del sistema scolastico* – in genere contenuta in una legge dello Stato – e, per sommi capi, dei diversi indirizzi e livelli di studio.

Vi sono poi altri compiti, che solo in alcuni paesi sono propri del livello centrale, ma che a nostro avviso dovrebbero esserlo dovunque:

- *la fissazione degli standards* relativi alla durata della scolarità dell'obbligo e al suo inizio, i requisiti per il passaggio da un indirizzo all'altro;
- *i requisiti per l'apertura di nuove scuole e la loro appartenenza al sistema pubblico*;
- *i requisiti per poter insegnare, i parametri minimali di retribuzione, orari e carriera*;
- *le linee principali dei contenuti* (materie e programmi).

Come si vede, solo il quarto punto (fissazione dei requisiti per l'appartenenza al sistema pubblico) è totalmente nuovo nel nostro sistema, che già *svolge a livello centrale tutti gli altri*: si tratta dunque di *liberare progressivamente lo Stato dai compiti gestionali, per fargli assumere con maggiore decisione quelli di programmazione e controllo*. L'errore da combattere, purtroppo assai radicato nella nostra mentalità burocratica, è nel pensare che la corrispondenza tra obiettivi e pratica della scuola sia garantita dalla minuziosa fissazione delle norme e dei contenuti, senza bisogno né di una programmazione né di un controllo. Abbiamo cercato di dimostrare come siano deleteri gli esiti di questo automatismo.

*2. Il livello territoriale intermedio, con compiti di programmazione e di allocazione e di gestione consolidata delle risorse.*

I compiti della programmazione territoriale intermedia dovrebbero essere di tipo gestionale ed amministrativo:

- gestione consolidata delle risorse fisiche (strutture pubbliche conferite e strutture che si convenzionano) e del personale, docente e non;
- amministrazione delle risorse, direttamente attinenti alla scuola o ai servizi connessi;
- razionalizzazione dei flussi di utenza, attraverso la localizzazione degli indirizzi, la fissazione di quote di massima per le singole scuole, la garanzia di un ordinato svolgimento delle attività.

Compito dell'Ente locale è quello di *garantire che le risorse siano compatibili con le esigenze dell'utenza, e che siano gestite in modo ottimale* (il che non significa che l'Ente locale debba gestirle *tutte direttamente*).

Il principale problema che si dovrà affrontare è quello del “taglio” degli organismi territoriali intermedi, su cui l'esperienza straniera è di scarso aiuto, sia perché molto differenziata (L.E.A. che coincidono con organismi amministrativi di tipo analogo alle province, o ai comuni, oppure creati ai soli scopi educativi, ecc.) sia perché è questo l'aspetto più vincolato alla specificità dei contesti (fattori geografici, culturali, demografici, di disponibilità di strutture, ecc.). Il fatto però che i diversi Enti locali abbiano a vario titolo competenze nella scuola non agevola la scorrevolezza e la tempestività dei flussi decisionali.

*3. Il livello dell'unità scolastica, con compiti gestionali del servizio scolastico.*

Le singole scuole, nel sistema statale, hanno una decisionalità ridottissimi-

ma, sia nella scelta e nell'uso delle risorse, sia nella progettazione didattica. Sicché, affermare che nel sistema italiano l'unità scolastica è assente non è un paradosso: *le singole scuole si configurano come terminali esclusivamente ricettivi di interventi definiti fin nel dettaglio a livello amministrativo.*

Anche a questo proposito è stato presentato un disegno di legge ministeriale per l'autonomia delle unità scolastiche, i cui tempi di approvazione non sono prevedibili.

Per contro, la scuola non statale ha una sua rilevanza finanziaria e gestionale autonoma: e ciò non fa che enfatizzare la tensione tra pubblico e privato che caratterizza la vita della scuola nel nostro paese.

Perciò una riforma in profondità del sistema dovrebbe anzitutto *ricostruire l'immagine dell'unità scolastica*, che va intesa come *unità operativa capace di progettare e fornire all'utente un servizio-istruzione efficace ed articolato, di cui è responsabile*, come accade negli altri paesi, caratterizzati dalla presenza di unità scolastiche dotate di reale potere decisionale sulle risorse, sui programmi e sui metodi e, quindi, responsabili nei confronti dell'utenza della qualità del servizio prestato.

Si tratta di originare un sistema scolastico che riceve la sua omogeneità non dall'alto, ma all'interno di un *sistema di scuole caratterizzate da un notevole grado di autonomia.*

Noi proponiamo di accettare anche per l'Italia l'idea che il *sistema scolastico pubblico sia caratterizzato dalla contemporanea presenza di unità scolastiche statali e di unità scolastiche libere, entrambe definite all'interno di un sistema di programmazione globale*, le prime costituite dal centro, le seconde su iniziativa privata, nel rispetto di norme generali, sulla base di requisiti che assegnino loro carattere pubblico, e soggette al controllo dello Stato. Accanto alle unità scolastiche pubbliche potranno esistere "imprese di insegnamento" di carattere privato: le prime rispondono a criteri di utilità collettivi e quindi sono inserite in un ordinamento che comporta particolari diritti e doveri; le seconde invece producono un servizio destinato alla vendita.

### 2.1. *Alcune obiezioni al decentramento.*

La novità di questa proposta è quella di affrontare l'ipotesi di cambiamento non dal lato della struttura complessa, che si è rivelato difficilmente

percorribile, ma dal lato della particella elementare. Si ipotizza che unità scolastiche non statali, con criteri di organizzazione e di comportamento diversi da quelle statali burocratizzate, possano inserirsi nella organizzazione scolastica pubblica, e che le unità scolastiche pubbliche assumano una maggiore caratterizzazione ed autonomia, secondo le indicazioni che emergono dalle esperienze europee.

Prima di ipotizzare delle procedure di trasformazione, per il raggiungimento dell'assetto ora delineato, è opportuno però fare cenno alle obiezioni, strutturali e ideologiche, che da più parti vengono mosse all'ipotesi di introdurre un sistema a opzioni multiple.

Presentiamo le principali, affiancandovi le risposte di coloro che ritengono invece improrogabile la riforma del sistema centralistico.

1. In un sistema democratico, il decentramento anziché semplificare si somma ai vincoli esistenti, come è accaduto nel caso degli organi collegiali (e in parte nel processo di *deconcentration* in Francia).

Questa è sicuramente l'obiezione più fondata, in quanto indica un rischio concreto e realistico. Il problema è precisamente quello di passare da un *affiancamento* iniziale dei due sistemi, ad una progressiva *sostituzione* del sistema burocratico con quello partecipativo (anche un sistema decentrato può essere burocratico, ma è molto meno probabile).

2. Nel nostro paese, la copertura del servizio scolastico è già assicurata, e quindi non ha senso parlare dell'istituzione di nuove scuole.

L'obiettivo della riforma non è quello di istituire "nuove" scuole al posto di quelle "vecchie", ma:

- a) di vedere riconosciuta la funzione pubblica delle buone scuole già esistenti e non gestite dallo Stato;
- b) di dare maggiore autonomia alle buone scuole statali già esistenti;
- c) di arrivare alla progressiva scomparsa delle "cattive scuole" (ora subite) che resterebbero prive di utenti e sarebbero sostituite dalle "buone" scuole (vecchie o nuove, statali o non statali).

3. Il nostro paese manca di un adeguato sistema di formazione degli insegnanti e degli ispettori, ed è quindi utopico pensare di realizzare una riforma che comporta nel personale livelli molto elevati di professionalità.

Si è già detto che questo problema deve comunque essere risolto, indipendentemente dall'attuazione di qualsiasi riforma, se si vuole che la scuola italiana migliori.

## 4. I costi di questa riforma sono proibitivi.

A parte il fatto che per calcolare dei costi sarebbe necessario disporre di modelli assai più articolati di quelli esistenti, a un possibile maggior costo iniziale farebbero seguito una forte riduzione degli sprechi e la realizzazione di un servizio migliore e di una maggiore giustizia per i cittadini.

*Ostacoli ideologici.*

## 1. Di fatto, è illusorio pensare che si possa superare l'identificazione tra "privato" e "cattolico". La richiesta di un ruolo pubblico per la scuola privata verrà sempre vissuto come la richiesta che lo Stato paghi ai cattolici la "loro" scuola, anche se la richiesta viene fatta per tutti i soggetti sociali.

Anche in questo caso, la prima obiezione è la più fondata: tutta la storia italiana si gioca tra "guelfi" e "ghibellini" ed è difficile pensare che tutto ad un tratto si modifichi radicalmente il modo di pensare.

La facilitazione maggiore verrebbe da due elementi:

- una richiesta di sistema a opzioni multiple avanzata anche da non cattolici, come già sta accadendo;
- un impegno delle associazioni professionali e sindacali degli operatori scolastici (presidi e insegnanti) a richiedere maggiore decisionalità per le unità scolastiche statali, come primo passo verso una deburocratizzazione.

## 2. Lo Stato si troverebbe a pagare scuole che richiedono agli insegnanti vincoli aggiuntivi, o in cui gli insegnanti dovrebbero sottostare a condizioni particolari.

Ci pare difficile sostenere la tesi che oggi l'insegnante operi in condizioni ottimali, dal momento che è costretto ad accettare il posto che gli tocca senza sapere affatto se i suoi criteri e metodi saranno compatibili con quelli della scuola e dei colleghi. Rendendo più elastiche domanda e offerta, aumenterebbero le possibilità per l'insegnante di lavorare in un ambiente a lui congeniale.

## 3. Si alzerebbero steccati tra i cittadini di diversa appartenenza ideologica. Questa osservazione è una pura ipotesi suffragata da prove discutibili, e basata sull'idea che scuole autonome siano necessariamente scuole professionali. Si è già visto che non è così: ad esempio le scuole montesso-

riane o froebeliane non sono confessionali né lo sono i centri regionali di formazione professionale.

4. Solo alcuni avrebbero le capacità di operare la scelta per le “buone” scuole con il risultato che chi ha meno informazioni finirebbe nelle “cattive” scuole.

A parte il fatto che questo sta già succedendo, il problema non è di *chi* debba frequentare le “cattive” scuole, ma di *come* riuscire ad eliminarle. Sarebbe difficile sostenere che questo è un obiettivo ideologico.

### 3. Verso una trasformazione degli operatori

Tra queste obiezioni non figura invece quello che è a nostro parere il più serio ostacolo ad una deburocratizzazione della scuola italiana: l'introduzione di alcuni elementi di mercato nel sistema formativo, sia pure con le dovute cautele e con gli opportuni correttivi, urta contro il principio dell'automazione che governa la carriera insegnante, basata sull'assioma che, una volta entrato "di ruolo" l'insegnante (o il preside) è inamovibile e non è tenuto a dimostrare di saper fare bene il proprio lavoro. È chiaro che la libertà di insegnamento deve essere tutelata da precise garanzie, e non può essere alla mercé dell'arbitrio di un preside o di gruppi di genitori: ma si deve riconoscere il diritto ad un controllo sulla qualità dell'insegnamento, che potrà essere esercitato sia dall'alto (lo Stato) sia dalla scuola e dagli utenti. *La questione del contratto di lavoro degli insegnanti si presenta perciò come un nodo essenziale nella trasformazione del nostro sistema scolastico*, dal momento che l'autonomia delle scuole si può realizzare solo in presenza di operatori che si qualificano sempre più come "professionals" abbandonando una concezione burocratica del proprio ruolo.

Un sistema basato sulla possibilità per gli insegnanti e per gli utenti di scegliere la scuola (e ancora una volta ci pare opportuno sottolineare che si tratta di garantire il rispetto di un diritto del Cittadino insegnante e del cittadino-genitore, e non dell'affermazione di ipotetici privilegi) presenta due ordini di problemi:

- la determinazione delle dimensioni minime e massima delle scuole, in relazioni ai diversi contesti abitativi, e i criteri per l'apertura di nuove scuole o la trasformazione-soppressione delle scuole "rifiutate" dagli utenti e la cui inadeguatezza venga confermata dal sistema ispettivo. Di questo si parlerà più avanti;
- *il sistema di allocazione degli insegnanti* che, fatti salvi alcuni principi di inamovibilità, si basa sul criterio del *libero incontro tra insegnanti e scuo-*

la. La mobilità è volontaria nel senso che si ha il diritto di stare dove si è o con ridotti spostamenti: ma *il concetto di sede va opportunamente allargato*. In effetti si comincia a parlare di “organico distrettuale”.

Noi proponiamo che *l'ente intermedio di programmazione fissi*, in base alla situazione educativa, *la consistenza del ruolo territoriale in base al numero di “cattedre reali” esistenti sul territorio*, revisionato ogni anno sulla base delle variabili indipendenti quali il numero degli studenti o l'introduzione del tempo pieno e simili, e la loro distribuzione sul territorio e individui ogni anno le cattedre vacanti da mettere a concorso fra gli insegnanti aventi diritto e che concorrono per quelle sole cattedre.

In pratica, sarebbero necessarie tre procedure:

1. Lo Stato fissa, d'intesa con le organizzazioni sindacali, i requisiti per l'ingresso nell'insegnamento, gli standards minimi contrattuali (retribuzione, orario di servizio, ecc.) e gli strumenti per la valutazione. Requisito preliminare perché questo si possa attuare è però *l'esistenza di un canale formativo specializzato per gli insegnanti*, mancando il quale è praticamente impossibile fissare degli standards qualitativi per chi intenda intraprendere la professione.

Secondo noi, per un diverso e più qualificante ruolo sociale sarebbe di grande utilità la costituzione di un *albo nazionale* degli insegnanti, a cui si acceda mediante procedure che tengano conto sia degli studi svolti che delle esperienze di lavoro, il quale certifichi la qualifica di insegnante in una data materia (o in un complesso di materie) e sintetizzi in un punteggio o nell'appartenenza ad un livello, come avviene in Inghilterra, titoli di diversa natura (anzianità di servizio, titoli didattici e di cultura ecc.) sostituendo le attuali graduatorie di tipo burocratico. Qualcosa di simile è previsto quando si parla di una *anagrafe dei formatori*.

L'albo è aperto come qualsiasi albo professionale, e può provvedere (come altri fanno, per esempio i giornalisti, i medici) a verificare centralmente, tramite un apposito organismo, il diritto di appartenenza dei propri membri.

Questa sorta di autoregolamentazione interna, per evitare il rischio di corporativismo, dovrebbe accompagnarsi ad un *servizio ispettivo nazionale* altamente professionalizzato, sul tipo di quello inglese, in grado di garantire la compatibilità fra gli interessi della categoria e quelli della

collettività, e dotato di elevati poteri decisionali finalizzati ad un innalzamento della qualità del servizio.

Gli iscritti all'albo si iscriveranno anche ad un *ruolo territoriale* (si potrebbe indicarne anche due) al cui interno concorreranno all'assegnazione dei posti.

Si dovrà naturalmente decidere come comportarsi nei confronti degli insegnanti attualmente di ruolo: l'ipotesi più realistica è quella della loro automatica iscrizione al ruolo. La logica vorrebbe che si istituisse un meccanismo analogo allo "straordinariato" per cui gli insegnanti in servizio sono comunque tenuti a riaffermare, nel giro di un certo numero di anni, la validità del loro impegno: ma tale meccanismo, oltre ad essere sicuramente impopolare, comporterebbe una macchina amministrativa di tale complessità da renderlo, se non impraticabile, per lo meno poco utile.

Quanto al ruolo territoriale, gli insegnanti in servizio, tranne diversa scelta da parte loro, saranno iscritti nel territorio in cui insegnano.

2. L'Ente intermedio (la Regione o, se si preferisce l'attuale sistema basato sui Provveditorati, la Provincia) determina gli organici di cui ha bisogno e, individuate le cattedre disponibili, mette a concorso annualmente i posti liberi. Gli insegnanti interessati ad occupare un dato posto inoltrano domanda, e vengono selezionati secondo un meccanismo di quasi-mercato, sulla base del livello certificato dall'albo e del reciproco gradimento. Per evitare prevaricazioni e tutelare le posizioni lavorative acquisite, la scelta dovrà avvenire *per esaurimento dei livelli*, così che non sarà possibile scegliere candidati di un livello inferiore lasciandone inoccupato uno di livello superiore. Un altro correttivo potrà essere quello di privilegiare i trasferimenti interni all'unità di programmazione, prima di prendere in considerazione dei candidati esterni. All'interno di questo sistema di garanzia è assolutamente legittimo che una scuola cerchi di assumere insegnanti che assicurano un preciso tipo di progettazione didattica ed educativa, e viceversa che gli insegnanti concorrano ai posti disponibili nelle scuole in cui andrebbero volentieri a lavorare.

Questa scelta è parzialmente riduttiva rispetto all'attuale situazione delle scuole private che non hanno limitazioni nell'arruolamento del proprio personale: ha però una serie di risvolti positivi, quali l'istituzione di un unico ruolo di insegnanti – che possono quindi passare senza difficol-

tà, e in base ad un'unica regolamentazione dal settore gestito dallo Stato a quello autogestito – e la possibilità di abbattere quella parte di turnover che è legata all'insoddisfazione per la sede.

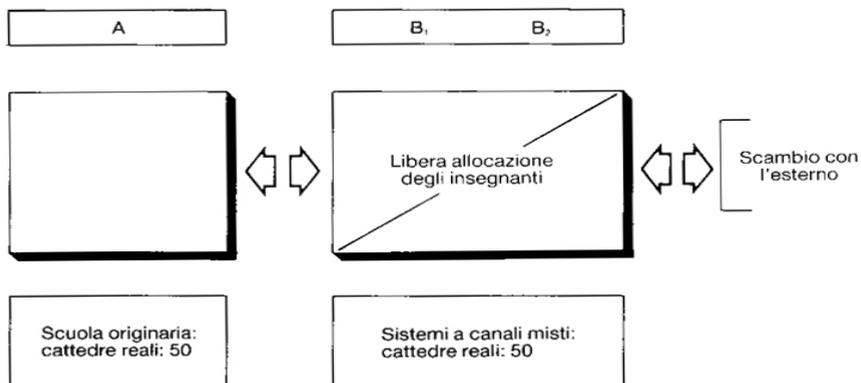
Una volta che le cattedre sono tutte coperte, dovrebbe essere consentito agli insegnanti dello stesso ruolo territoriale di spostarsi senza ulteriori concorsi sia tra scuole di canali diversi (statale - non statale) che tra scuole dello stesso canale, anche se l'esigenza della continuità didattica impone che l'insegnante che si impegna in una unità scolastica permanga in essa fino ad ultimazione del ciclo di studi degli studenti.

Questo può provocare spostamenti di insegnanti che operavano nello stesso plesso. Una possibile modalità di soluzione (del resto già presa in considerazione nell'attuale dibattito sulla mobilità degli insegnanti) sta nell'allargare il concetto di sede da *plesso* a *raggruppamento di plessi* scelti col criterio della raggiungibilità. Questo ampliamento rende possibile una utilizzazione flessibile del personale pur salvaguardandone il fondamentale diritto alla titolarità di sede, collegato con la libertà di insegnamento.

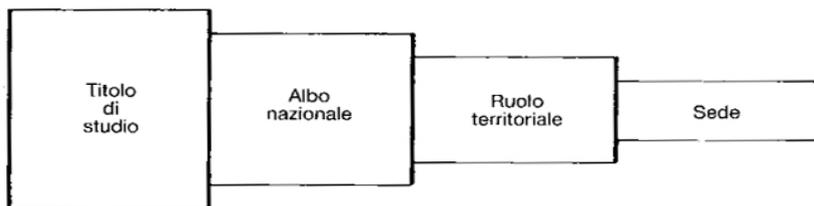
Lo spostamento *tra le unità territoriali di programmazione* avviene solamente o per scelta volontaria dell'insegnante che decide di iscriversi in un altro ruolo o per diminuzione dell'utenza che inevitabilmente comporta un calo dei posti di ruolo.

Resta aperto il problema dell'insegnante incapace o inadatto: per quanto vessatoria possa apparire la proposta noi riteniamo che, una volta garantito da abusi di tipo ideologico con un rigoroso sistema di controlli, l'insegnante, come ogni altro professionista, debba dar prova di saper svolgere il proprio lavoro in modo confacente ai bisogni della comunità, e che quindi non ci sia posto in classe per un insegnante non qualificato. In questo senso, e solo in questo senso, pur dovendo essere protetto perché si tuteli la sua libertà di insegnamento, nessun insegnante (come del resto nessun lavoratore) può considerarsi assunto a vita.

3. La costituzione di una scuola nuova non comporta una perdita di posti di lavoro poiché *gli insegnanti abilitati a promuoverla o a insegnarvi debbono provenire dal medesimo ruolo territoriale*, secondo lo schema.



Se venti insegnanti della scuola A si costituiscono in unità scolastica B, reclutando altri dieci insegnanti nelle scuole del territorio, la scuola B, risultante avrà sì 10 insegnanti in soprannumero, ma potrà cederli per trasferimento alle altre scuole, oppure (se crede di poter coprire il mercato) si ricostituirà nelle dimensioni originarie attingendo anch'essa dai ruoli territoriali. Nuovi posti verranno messi a concorso (con le modalità suddette) solo se il modello didattico di una delle due scuole derivanti dalla scuola originaria lo richiede, per esempio adottando il tempo pieno. Questo modello di allocazione, apparentemente complesso, è in realtà di semplice gestione, e il vero problema che comporta è quello di un necessario cambiamento di mentalità. La formazione-allocazione avverrebbe secondo questo schema:



Tutti gli insegnanti devono essere in possesso di un titolo di studio, fissato a *livello centrale*, si iscrivono ad un albo professionale nazionale, in base al possesso di determinati requisiti, fissati anch'essi a *livello centrale*, e si iscrivono ad un ruolo territoriale a loro scelta, la cui entità è fissata *dall'unità locale di programmazione*. All'interno di questo ruolo, è possibile la libera scelta della sede, sulla base dell'incontro fra domanda e offerta (come avviene in Inghilterra, Svezia, Olanda...) sia nelle scuole statali che in quelle non statali: la competenza potrebbe essere del consiglio di istituto o di un altro organo gestionale. L'ipotesi del decentramento attualmente in discussione potrebbe facilitare questa soluzione.

L'assegnazione della sede è compiuta d'ufficio solo là dove l'unità scolastica non possa (o non voglia) reperire gli insegnanti.

In questa forma di allocazione del personale docente la garanzia dell'omogeneità viene data dal *controllo centralizzato sul sistema formativo e sui requisiti di appartenenza all'albo*, mentre spetta anche all'ente gestore della scuola e agli utenti, oltreché al sistema ispettivo, la valutazione sui diversi aspetti della gestione dell'insegnamento (rispondenza, agli obiettivi dell'istituzione, degli utenti, della programmazione generale). Noi sosteniamo che la *mobilità attiva* del personale è condizione perché la scuola riqualifichi il suo servizio, e proponiamo la soluzione a opzioni multiple come quella che meglio realizza questa finalità. Anche se permane il sistema monopolistico, dobbiamo però insistere sul fatto che nei paesi stranieri il ruolo insegnante si sta trasformando in direzione di una maggiore *professionalità*, caratterizzata da:

- una maggiore decisionalità, legata anche alle tipologie di *assunzione* e di *controllo*;
- una collegialità nel lavoro;
- un aggiornamento in servizio continuo.

Per adeguarci a questo modello sono necessarie alcune misure, in parte presenti come richiesta fra gli stessi sindacati:

a) *per riqualificare la formazione iniziale*:

- attuare la riforma del sistema universitario;
- individuare istituzioni specializzate per la formazione degli insegnanti (teachers colleges);
- attivare un sistema di training iniziale.

b) *per garantire il mantenimento dei livelli qualitativi*:

- trasformare e potenziare il sistema ispettivo (sul modello inglese);

- attivare capillarmente un sistema decentrato di formazione in servizio presso istituti universitari o altre sedi;
- modificare il contratto di lavoro eliminando gli automatismi e introducendo retribuzioni commisurate al tipo di prestazione come in parte si sta facendo;
- modificare l'orario di servizio accrescendo il tempo destinato alle attività di aggiornamento e gestione.

Se poi si accetta l'abolizione del monopolio statale e quindi dell'inquadramento degli insegnanti tra i dipendenti statali, è necessario:

c) *per introdurre un modello deburocratizzato*:

- fissare i requisiti per l'appartenenza all'albo;
- “inquadrare” le graduatorie su nuove unità locali di programmazione;
- modificare i criteri di assegnazione alle cattedre e di aggregazione degli insegnanti nelle scuole o nelle sezioni;
- modificare le condizioni di mobilità.

Come si vede i provvedimenti aggiuntivi legati al particolare tipo di modello sono una minoranza rispetto a quelli sub a) e sub b) che *rappresentano condizioni di assoluta e ineliminabile urgenza*. In particolare, le condizioni di riqualifica della formazione iniziale dovranno impedire l'ingresso nella scuola di personale dequalificato, mentre l'attuale situazione di contrazione dell'utenza potrebbe consentire di distaccare dall'insegnamento quote consistenti di insegnanti per provvedere, nel medio periodo, alla loro riqualificazione completa<sup>4</sup>.

### 3.1. *Il capo di Istituto.*

Le già gravose responsabilità di un capo di istituto aumenterebbero ulteriormente nel caso in cui si desse maggiore autonomia alle scuole, così che ci parrebbe opportuno scindere le responsabilità dirigenziali da quelle amministrativo-burocratiche.

Ciascuna scuola avrebbe così un *responsabile legale* – garante di fronte allo Stato del *rispetto della convenzione*, e di tutti gli aspetti finanziari e am-

<sup>4</sup> Calcolando empiricamente di distaccare dall'insegnamento per periodi di due mesi il 2% degli insegnanti, si formerebbe ogni anno il 10% del totale, raggiungendo capillarmente, in 8-10 anni *tutti* gli insegnanti in servizio, anche più di una volta.

ministrativi. Non gli viene chiesta una preparazione pedagogico didattica, ma puramente tecnica: in questo senso il responsabile della scuola statale potrebbe essere un funzionario, assunto per concorso in un apposito ruolo. Nelle unità indipendenti il responsabile è scelto dal consiglio di amministrazione, o comunque, dall'organo competente in base alla veste legale della scuola, e alla fisionomia dell'ente gestore (verso cui avrà, ovviamente, delle responsabilità).

L'attuale preside assumerà invece la fisionomia di un *direttore degli studi*, responsabile della qualità dell'insegnamento, che collabora nella scelta degli insegnanti, organizza la programmazione didattico-educativa, sovrintende alla valutazione, partecipa ai consigli di classe, materia, istituto..., in sintesi rappresenta il *garante del progetto educativo verso gli utenti, e verso il centro* (rispondenza agli obiettivi fissati dalla programmazione).

La gestione delle risorse materiali dipende da lui solo per gli aspetti legati alla didattica. Per svolgere adeguatamente queste funzioni, sarebbe opportuno che il preside fosse scelto fra insegnanti dotati di una preparazione specifica (accademica e di esperienza) o almeno che potesse disporre di un periodo di addestramento dopo la nomina.

## 4. Concorrenzialità tra le scuole, libertà e controllo

Una volta stabilita, fatti salvi certi requisiti, la pari dignità di iniziative statali e non, è chiaro che chiunque può presentare un progetto, insegnanti, preside, utenti: è probabile (come accade all'estero) che almeno all'inizio saranno prevalentemente associazioni o enti organizzati e finanziariamente autosufficienti a fruire di questa possibilità.

Anzi, in una prima fase potrà prevalere l'aspetto di riconoscimento del carattere pubblico di scuole private già esistenti.

*L'insistenza sul carattere pubblico del servizio scolastico e non sul semplice finanziamento delle scuole private nasce dalla convinzione che il servizio scolastico non può essere soggetto a pure logiche di mercato, ma se ne deve riconoscere il legame con la concezione globale della società e dell'uomo.*

Finanziare la scuola privata realizza probabilmente una maggiore giustizia sociale, consentendo l'accesso anche a fasce a più basso reddito, ma ha almeno due grandi limiti, oltre a quello di fondo ora indicato: non incide sull'assetto della scuola pubblica e mantiene una discriminazione fra "pubblico-statale" e "privato".

In un assetto deburocratizzato, il problema essenziale che si pone è quello di *definire il livello di vincolatività delle disposizioni centrali*, in relazione anche al sistema di controllo adottato. Se da una parte infatti è necessario garantire una sufficiente omogeneità per quanto riguarda gli obiettivi generali, dall'altra è necessario riconoscere che, nell'ipotesi di vincoli eccessivamente dettagliati, la riforma da noi prospettata perderebbe gran parte del suo significato riducendosi semplicemente alla possibilità di scelta della scuola.

La prospettiva che oggi sembra riscuotere maggiori consensi, è quella di un passaggio dalla "scuola del programma" a una "scuola del curriculum", cioè ad una programmazione didattica flessibile, rapportata alle situazioni e affidata, per margini consistenti, ad una decisionalità decentrata e partecipata.

Questo chiama in gioco ancora una volta la necessità di una maggiore professionalizzazione degli operatori.

All'interno di un contesto in cui lo Stato assicura e controlla la salvaguardia dell'uguaglianza, la qualità e l'efficienza del servizio, un sistema di scuole deve pur sempre garantire il raggiungimento dei tre obiettivi comuni ad ogni sistema formativo: lo sviluppo della persona, la socializzazione e la professionalizzazione.

Dal punto di vista dell'utenza, e su questi obiettivi, emerge una duplice richiesta:

- scegliere i contenuti formativi;
- esercitare un controllo sulla qualità dell'istruzione.

Incrociando le due coppie di variabili, abbiamo:

	Contenuti	Qualità
Controllo	SI / NO	SI / NO
Scelta	SI / NO	SI / NO

Avremmo quindi un continuum che va da un massimo di 4 “sì” a un minimo di 4 “no”, con una serie di soluzioni intermedie: nel secondo capitolo si è cercato di dare un quadro complessivo della situazione europea. Il primo livello di libertà dell'utenza è quello esercitato nell'aprire *un'istituzione scolastica, compatibile con l'iniziativa pubblica* (che si struttura attraverso le autonomie) *oppure in alternativa ad essa*. Questo livello è però *teorico* in tutti i paesi stranieri analizzati, sia per il decremento dell'utenza, sia perché l'offerta è sufficiente quantitativamente, e abbastanza differenziata da consentire l'esercizio della propria libertà tra *l'esistente*.

Come correttivo, la nozione di *bacino di utenza* esiste dovunque, per quanto riguarda la scuola statale o gestita da enti territoriali, e viene applicata con rigidità diversa, in genere in relazione alla densità della popolazione. Tutte le nazioni infatti riconoscono ai cittadini il diritto di scegliere tra le scuole pubbliche, anche al di fuori del bacino di utenza, compatibilmente con il numero di posti disponibili.

Anche nel nostro paese il calo demografico ha reso disponibili molti posti nella scuola dell'obbligo, e si calcola che nel 1986-87 i frequentanti della scuola materna e dell'obbligo diminuiranno ulteriormente di circa novecentomila. La possibilità di esercitare una scelta un po' più elastica è quindi reale, ma non elimina il problema, perché se fra due scuole disponibili una è "buona" e l'altra è "cattiva" tutti tenderanno a scegliere la "buona".

Questa duplice considerazione (saturazione del numero di scuole necessarie ed esistenza di scuole di qualità inferiore che al momento attuale non possono essere rifiutate) evidenzia che:

- qualsiasi scuola non statale che entrerà a far parte del sistema pubblico dovrà necessariamente essere concorrenziale, in quanto potrà trovare spazio solo puntando su una qualità superiore e sulla possibilità per l'utenza di scegliere e controllare contenuti e qualità;
- tutte le scuole statali dovranno riqualificare le proprie prestazioni, se non vorranno essere scalzate dalle scuole non statali.

Queste due considerazioni chiariscono ancora una volta che la richiesta di un sistema a opzioni multiple non mira affatto allo svuotamento della scuola statale, ma alla sua riqualificazione: non si vede infatti per quale motivo si dovrebbe avere una fuga da una scuola statale finalmente in grado di funzionare e in cui il livello di qualificazione, il trattamento e le possibilità decisionali sarebbero esattamente gli stessi che nella scuola privata, ipoteticamente "migliore".

Una situazione concorrenziale, in cui si tenga conto delle due polarità "programmazione centrale-autonoma dell'unità scolastica" richiede che *ogni* scuola, statale e non, formuli un progetto educativo, che sia sotto la responsabilità di un legale rappresentante e di un direttore degli studi, con l'adesione delle quote necessarie di utenti (stabilite con parametri calcolabili sulla base dell'esempio olandese). Ogni unità resta nel sistema pubblico finché dimostra di mantenere gli standards di qualità e le soglie di utenza: le iniziative autonome devono essere tutelate in modo stabile (il che non avverrebbe con il semplice rimborso agli utenti) e le scuole sta-

tali non devono più essere né soffocate dalla burocrazia né garantite a tutti i costi.

Emerge dunque con evidenza il problema del *controllo* come punto terminale, e in un certo senso sintetico, di tutte le nostre considerazioni. A nostro avviso, *la mancanza di un reale sistema di controlli sull'efficienza della scuola rappresenta il punto massimamente negativo della situazione italiana* e questa considerazione vale sia che la gestione rimanga accentrata e monopolistica, sia che si adotti un modello deburocratizzato.

Sintetizzando i punti principali del problema, si rileva che è necessario introdurre meccanismi valutativi su 4 punti.

a) *Controllo di congruenza agli obiettivi.*

1. Rispondenza degli obiettivi educativi, generali e settoriali, rispetto al sistema sociale in trasformazione.
2. Rispondenza del sistema scolastico nel suo insieme agli obiettivi generali fissati dalla programmazione nazionale.
3. Rispondenza dei singoli indirizzi e livelli di studio agli obiettivi settoriali, sempre fissati a livello nazionale e anche di unità territoriale di programmazione.

b) *Controllo di efficacia.*

1. Funzionamento delle singole unità periferiche, rispetto agli obiettivi generali e settoriali e rispetto al progetto che ciascuna scuola è tenuta a svolgere (nel caso di unità non statale, tale progetto è fissato al momento dell'apertura-riconoscimento della scuola e ne costituisce la condizione).
2. Rispondenza dei metodi e dei contenuti agli obiettivi previsti nel progetto.
3. Mantenimento degli standards prefissati per gli insegnanti.

c) *Controllo di efficienza.*

1. Utilizzo ottimale delle risorse fisiche presenti sul territorio, pubbliche o convenzionate.
2. Utilizzo ottimale delle risorse finanziarie.
3. Utilizzo ottimale del personale, docente e non.

d) *Controllo sull'apprendimento.*

1. Per il proseguimento degli studi.
2. Per l'ingresso nella vita attiva.

Da questo specchio, sommario, emerge una concezione di *controllo come contributo alla qualità della scuola* e non come procedura fiscale per

L'accertamento di infrazioni, fisionomia questa che è del tutto marginale negli altri paesi e solo in Italia conserva carattere dominante.

Le condizioni perché si possa effettuare un controllo reale sono di due tipi: da un lato, è necessario che esista una programmazione su cui effettuare la valutazione di congruenza, dall'altro si deve impiantare un sistema ispettivo degno di questo nome.

Sul legame tra programmazione e controllo si è già molto insistito; a nostro avviso è proprio la concezione burocratica della gestione scolastica che si preclude a priori le possibilità di controllo, precostituendo tutte le decisioni attraverso una normativa minuziosa che garantisce un'efficacia puramente nominale, e dà per scontata una unitarietà del quadro che è tale appunto solo in sede legislativa.

Collegare il funzionamento del controllo all'esigenza di una seria programmazione, in un sistema scolastico non burocratico e decentrato, garantisce invece il conseguimento ed il rispetto di quegli obiettivi collettivi considerati come irrinunciabili dall'intero sociale al momento dato; in seconda istanza, garantisce una più razionale destinazione ed una gestione consolidata delle risorse.

In presenza di un progetto preciso, sarà poi possibile valutare se le singole unità scolastiche o i singoli soggetti che agiscono all'interno del sistema, abbiano eseguito i compiti previsti.

All'interno di un organico progetto e in sede di *inizio* di una scuola, l'amministrazione centrale deve effettuare un controllo di *legittimità e di compatibilità con i criteri della programmazione* per tutte le scuole libere che chiedono di essere riconosciute come pubbliche.

In particolare il controllo si effettua su:

- a) utenti e docenti;
- b) obiettivi, programma, struttura organizzativa e didattica;
- c) forma giuridica e responsabilità;
- d) disponibilità di strutture.

Il controllo sull'avvio di unità scolastiche *non statali* richiede anche di dirimere preliminarmente alcune questioni, che ci limitiamo ad elencare:

- chi è abilitato ad aprire una scuola? Fermo restando il diritto costituzionale, si è visto che tutti i paesi pongono limiti di vario genere (disponibilità di strutture, appoggio su enti intermedi ecc.);
- quale veste giuridica devono avere le scuole libere? Fissare un'unica for-

ma (cooperativa, associazione ecc.) sembra troppo vincolante, ma bisognerà pensare ad una regolamentazione;

- quali devono essere le dimensioni dell'unità scolastica, quali le caratteristiche dell'utenza, i vincoli territoriali, le caratteristiche e il contratto di lavoro degli insegnanti?;
- con quali procedure una scuola gestita dallo Stato (o parte di essa) può acquisire autonomia?

Il controllo *in itinere* sarà poi comune, perché tutte le scuole riconosciute dallo Stato – siano esse gestite direttamente da esso o da altri gestori – devono rispettare standards comuni.

Quanto alla *professionalizzazione dei sistemi di controllo* (che si pone a nostro avviso come una esigenza inderogabile della scuola italiana, quale che sia la forma organizzativa adottata) essa può muoversi in tre direzioni:

- *la costituzione di un servizio ispettivo, centrale e periferico*, organizzato con criteri diversi, dotato di massima autonomia e costituito da operatori responsabili direttamente verso lo Stato e l'Ente locale e quindi selezionati fra persone dotate di requisiti elevati, e adeguatamente retribuiti;
- *la costituzione di un servizio centrale per la valutazione*, che dovrebbe unificare e razionalizzare l'attuale sistema di distribuzione dei titoli di studio, scindendo il riconoscimento del completamento di un ordine di scuola dal riconoscimento del possesso delle qualifiche necessarie per il proseguimento degli studi o per l'ingresso in un determinato tipo di lavoro (“valore legale”);
- *la promozione di organi di autocontrollo per gli operatori*.

Nel loro insieme, questi servizi di controllo dovrebbero garantire l'adeguamento dei livelli qualitativi alle caratteristiche della domanda sociale, ed avrebbero una funzione primaria nell'indirizzare e sostenere gli insegnanti; potrebbero inoltre avvalersi della collaborazione di forze extrascolastiche, prima fra tutte l'università, per conseguire un aggancio sistematico con gli sviluppi della situazione esterna. Questo duplice dinamismo (confronto con gli operatori - confronto con l'esterno), è la condizione per impedire di passare da una burocrazia del programma a una burocrazia del controllo.

C'è infine il problema di inserire in questo quadro una *maggior possibilità di controllo per l'utenza*, che attualmente ha poca o nulla voce in capitolo. A noi pare che già sganciare il sistema scolastico dal monopolio statale, introducendo la possibilità per le famiglie di scegliere e di cambiare la

scuola senza penalizzazioni, costituisca un potente mezzo di controllo, emarginando scuole inefficaci in cambio di altre più rispondenti ai desideri dell'utenza. Questo può avvenire senza eccessivi traumi: se, come dicono i francesi “la bonne monnaie chasse la mauvaise”, a poco a poco l'offerta dovrebbe adeguarsi a tipologie considerate migliori e “premiare” da un maggiore afflusso di utenti. Ritorna il tema della *transizione* che avevamo già sottolineato all'inizio della nostra proposta: non ci importa che venga fissata una nuova normativa, ma che *venga allargato il concetto di sperimentazione*, consentendo a un maggior numero di persone di prendere iniziative, fatte salve alcune condizioni e all'interno di un contesto in grado di discriminare le soluzioni valide da quelle non applicabili. La normativa verrà *come razionalizzazione delle soluzioni valide*.

### *Conclusioni.*

Se vogliamo essere coerenti con l'impostazione di questa ricerca, non dobbiamo completarla con un paragrafo conclusivo, ma con un elenco di proposte che sono emerse dal nostro lavoro di ricerca e che andrebbero verificate nella pratica. Preferiamo perciò terminare con una sintesi ordinata di tutte le nostre proposizioni, ricordando che esse nascono sia da una valutazione complessiva delle cause di disfunzione della scuola italiana (e dei loro possibili rimedi) sia dall'analisi delle tendenze in atto in altri paesi europei.

#### a) *Quadro complessivo di riferimento.*

1. La ricerca parte dalla constatazione della inefficacia-inefficienza della scuola italiana e l'attenzione si punta sulla sua organizzazione burocratica, elemento che caratterizza negativamente le condizioni in cui avviene l'incontro insegnanti-studenti.
2. L'ipotesi di fondo è che non è possibile modificare una parte del sistema scolastico senza intaccare i meccanismi di fondo – di decisione e controllo – che rendono l'attuale sistema sostanzialmente rigido.
3. Dal confronto con la situazione europea, emergono questi *limiti fondamentali* della scuola italiana:
  - la struttura decisionale non consente di effettuare una programmazione;
  - l'organizzazione burocratica non consente la valorizzazione delle risorse umane, la valutazione e il controllo che rimane formale;

- la struttura monopolistica non consente ai cittadini di esercitare a pieno le fondamentali libertà di aprire, scegliere, controllare la scuola dei propri figli.
4. La fuga dalla scuola pubblica non è solo una scelta ideologica: si sceglie anche l'efficienza, un rapporto più personalizzato, una minore conflittualità. La rigida separazione e lo status di non riconoscimento della scuola privata, impediscono però una sua qualificazione complessiva.
  5. Una nuova struttura va impostata a partire dagli obiettivi che si intende perseguire. Essi sono:
    - la formazione della personalità individuale e sociale;
    - la preparazione diretta e indiretta al lavoro;
    - la garanzia di pari opportunità educative.
  6. Nel raggiungimento degli obiettivi vi è la necessità di comporre due tendenze contrastanti:
    - la conservazione e riproduzione dei valori culturali dei gruppi etnici, linguistici, sociali, ecc., attraverso la promozione delle autonomie sociali e locali;
    - le esigenze di coesione dello Stato moderno.

Mentre la soluzione italiana sacrifica le autonomie alla coesione, nei sistemi stranieri esiste una dialettica tra centro ed autonomie, grazie alla programmazione e con soluzioni diverse, affidando la gestione della scuola (finanziata pubblicamente) alle autonomie sociali (Olanda, Belgio) o locali (Inghilterra, Svezia). Anche la Francia, che pure ha un sistema centralizzato, introduce due correttivi ammettendo le scuole convenzionate e concedendo una certa autonomia ai capi di istituto.

In Italia il centralismo assoluto si manifesta sotto tre aspetti principali:

- l'equivoca identificazione di “pubblico” con “statale”;
- l'impossibilità di controllo sulla scuola da parte degli Enti locali, che pure contribuiscono a finanziarla;
- la non rilevanza decisionale dell'unità scolastica.

Di conseguenza, l'organizzazione scolastica italiana è caratterizzata da una corrispondenza fra massimo accentramento del potere e minimo controllo e da una generalizzazione degli automatismi.

7. I sistemi scolastici europei sono caratterizzati da alcune tendenze,

che in generale producono un *aumento dell'autonomia periferica del sistema*:

- maggior coinvolgimento delle autonomie locali e sociali nei processi di programmazione e riforma;
- emergere di un ruolo tecnico-manageriale nella programmazione e gestione dei processi educativi;
- superamento del modello burocratico in favore di:
  - programmazione;
  - possibilità di iniziativa degli operatori;
  - possibilità di controllo da parte degli utenti.

b) *Ipotesi per il futuro.*

L'attuazione di un sistema scolastico a opzioni multiple si basa su otto presupposti:

1. Riconoscimento del carattere pubblico di *tutte* le scuole che obbediscono ai criteri fissati centralmente dalla programmazione. Il sistema pubblico sarebbe quindi composto da:

- scuole gestite dallo Stato;
- scuole convenzionate gestite da privati (enti o singoli).

Ad esse si affiancherebbero le scuole private, intese come “imprese di insegnamento”.

Scomparebbe del tutto l'equivoca identificazione fra “pubblico” e “statale”.

2. Maggiore autonomia di *tutte* le unità scolastiche e attivazione di una responsabilità sulla qualità dell'insegnamento.

3. Promozione di un sistema di formazione e arruolamento degli insegnanti che miri alla costituzione di un *albo professionale* i cui livelli sintetizzano i titoli di studio, l'anzianità, il possesso di speciali requisiti. Gli iscritti all'albo si iscrivono parimenti a ruoli territoriali coincidenti con l'unità di programmazione, e le cui cattedre sono determinate sulla base delle esigenze locali.

All'interno del ruolo, l'allocatione avviene per libera scelta tra le scuole e gli insegnanti aventi diritto. In particolare:

- a) La mobilità degli insegnanti si attua attraverso l'ampliamento del concetto di “sede” e comunque all'interno dell'unità territoriale di programmazione, salvo casi di variazione dei posti disponibili.
- b) Si costituisce un ruolo direttivo a cui accedono insegnanti con determinati requisiti di studio e di carriera.

- c) Si auspica l'istituzione di un unico ruolo per il personale non docente.
4. All'interno di questo sistema di scuole,
- a) gli utenti, oltre al diritto di iniziativa hanno il diritto di scelta e possono quindi iscriversi alle scuole statali o a scuole promosse da altri;
  - b) hanno diritto ad aprire una scuola non statale gli utenti, personale docente o direttivo e i "poteri organizzatori" secondo la definizione in uso in Belgio (associazioni, Enti locali, ecc-), purché in rispondenza ai criteri fissati dal centro;
  - c) possono essere posti dei vincoli ulteriori, ad esempio:
    - esistenza nello stesso bacino di utenza di un'altra scuola dello stesso tipo non saturata;
    - numero minimo di iscrizioni garantite per il primo anno, e obiettivo numerico che si intende raggiungere in tre anni;
    - risorse disponibili;
    - obbligo di accogliere alunni in eccedenza da altre scuole se non si è raggiunto il numero massimo;
5. Tutte le scuole del sistema pubblico sono gratuite (oppure: hanno lo stesso costo) per quello che riguarda le prestazioni previste dalla programmazione centrale. Si potrà richiedere un pagamento per servizi aggiuntivi (attività sportive, artistiche, lingue straniere, ecc.).  
L'ipotesi non monopolistica lascia aperto il problema del grado di vincolatività dei programmi, aspetto strettamente connesso con il sistema di controlli finali adottato. La tendenza europea indica un prevalere del curriculum sul programma centralizzato.
6. Quanto alle risorse, esistono due problemi principali:
- a) evitare il sottoutilizzo delle strutture pubbliche esistenti e reciprocamente garantire l'acquisizione di strutture private all'uso pubblico tramite convenzioni;
  - b) evitare che la creazione di unità libere sia vincolata all'esistenza della struttura.
7. Si richiede una professionalizzazione dei sistemi ispettivi, tramite la costituzione di un servizio centrale altamente qualificato che operi sia sullo svolgimento della vita scolastica, sia sugli esiti dell'apprendimento.
8. La trasformazione del sistema scolastico verso una minore burocratizzazione va progettata adeguatamente e deve avvenire all'interno di un processo di verifica continua che eviti l'anarchia e consenta di procedere affiancando *la razionalizzazione dell'esistente e la sperimentazione del nuovo.*

In questa fase di transizione, si potrebbero adottare misure di compensazione per le scuole non statali, quali il voucher o la detassazione, che non paiono però sufficienti in un assetto definitivo.

**Allegato I.**

*La struttura  
del sistema scolastico italiano*



## 1. Livelli e indirizzi di istruzione, tipi di istituzione scolastica e loro rilevanza giuridica

### *Premessa.*

Il sistema scolastico italiano è centralizzato e non prevede differenziazioni territoriali. Perciò le considerazioni che seguono valgono per tutto il paese, salvo alcune normative molto particolari riguardanti le Regioni e Province a statuto speciale.

La struttura per livelli e indirizzi del sistema scolastico italiano è stabilita dal Parlamento, che provvede a determinare almeno nei suoi cardini essenziali l'intero ordinamento scolastico.

In questo campo, la vincolatività è totale; vale a dire che nessun margine di modificazione è lasciato alle singole unità scolastiche, né statali né libere.

La formulazione degli *obiettivi generali* del sistema scolastico non è mai andata al di là di generiche petizioni di principio, del tipo: “promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione” (Legge 31.12.1962 n. 1859) o “dare alla scuola il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica” (D.P.R. 31.5.1974 n. 416). La formulazione di tali “obiettivi”, proprio in quanto oggetto di legge, è di competenza istituzionale del Parlamento; la loro vincolatività è formalmente assoluta, benché in effetti, per la loro stessa genericità, risultino del tutto inoperanti. Occorre comunque richiamare il fatto che le più recenti proposte di legge allo studio tendono a individuare le finalità generali dell'istruzione in modo più circostanziato ed operativo.

Anche gli *obiettivi specifici* sono determinati dal Parlamento e risultano egualmente vincolanti, per livello ed indirizzo, per ogni singola unità scolastica. Ma anche qui si parla di “promuovere le fondamentali abilità”, di “favorire l'orientamento dei giovani” conservando una genericità analoga a quella riscontrata per il punto precedente. Oppure tendono a definirsi in termini rigidamente strumentali alla fase di studio o di lavoro conseguente: “preparare alla università”, “preparare all'esercizio di alcune professioni”.

È quest'ultimo un retaggio di una ormai superata tendenza a ripartire l'istruzione secondaria secondo rigide distinzioni (R.D. 6.5.1923 n. 1054), ma nessuna più recente formulazione vi si è sostituita.

Sostanzialmente differente è il caso degli obiettivi che possono essere specificamente assunti dalle istituzioni scolastiche non statali. Essi vengono decisi dall'Ente stesso che promuove e gestisce la scuola e sono ovviamente vincolanti all'interno di essa. La loro formulazione si rifà spesso a posizioni pedagogiche ben definite e costituisce non tanto una generica indicazione quanto la riproposizione sintetica di una metodologia educativa.

### 1.1. *Livelli di istruzione.*

Il sistema scolastico italiano, prevede, oltre all'istruzione universitaria superiore, quattro livelli di istruzione:

- a) *scuola materna*, ciclo di tre anni per fasce d'età 3-5 anni, non obbligatoria;
- b) *scuola elementare*, ciclo di cinque anni per fasce d'età 6-10 anni, obbligatoria;
- c) *scuola media*, ciclo di tre anni per fasce d'età 11-13 anni, obbligatoria;
- d) *scuola media superiore*, cicli di quattro-cinque anni per fasce d'età 14-18 anni, non obbligatoria.

L'indirizzo dell'istruzione è unico per i livelli della scuola materna, elementare e media. È invece molto diversificato al livello della scuola media superiore.

### *Obbligo scolastico.*

Consiste nel conseguimento del diploma di licenza media o, in difetto, della possibilità di dimostrare, al compimento del quindicesimo anno di età, di aver osservato le norme inerenti per almeno otto anni.

L'adempimento dell'obbligo può essere espletato sia attraverso la frequenza ai corsi di unità scolastiche (U.S.), statali o libere, sia attraverso la cosiddetta "educazione paterna" consistente nella scelta della famiglia, attestata dal capofamiglia e vidimata dal Capo di Istituto territorialmente competente, di non delegare ad alcuna istituzione riconosciuta l'istruzione del ragazzo.

La deroga dell'osservanza dell'obbligo è consentita solo nel caso esistano accertati motivi che la rendano inattuabile (gravi handicap).

L'obbligo scolastico è deciso per legge.

### *Condizioni di ammissione.*

Alla scuola primaria si accede nell'anno in cui si compie il sesto anno di età, senza altra formalità. La compilazione degli elenchi è un dovere di istituto dell'Ente locale sul cui territorio si trova la scuola.

Alla scuola media si accede se in possesso della licenza elementare, conseguita al compimento degli studi primari. Anche in questo caso gli elenchi vengono trasmessi d'ufficio alle singole U.S.

Alla scuola secondaria di 2° grado si può accedere se in possesso del diploma di licenza media. L'iscrizione, così come la scelta dell'indirizzo, è a discrezione dell'interessato che se ne fa parte diligente. Non esistono limitazioni alla scelta dell'indirizzo di studi, se si eccettuano gli Istituti tecnici femminili.

La normativa di cui sopra è fissata per legge dal Parlamento ed è estesa anche alle U.S. non statali che abbiano riconoscimento legale.

Non esiste alcun margine di discrezionalità a riguardo per le singole U.S.

L'iscrizione alla scuola dell'obbligo è gratuita; diversamente per l'iscrizione alle scuole secondarie di 2° grado, l'iscrizione ad una U.S. libera è subordinata al pagamento della retta stabilita.

Il periodo in cui sono possibili le iscrizioni nella scuola secondaria statale è fissato per legge; ai Presidi è data facoltà di accettare iscrizioni anche dopo la scadenza di tale periodo.

Piena discrezionalità hanno invece le U.S. libere riguardo all'accettazione delle domande di iscrizione. Nella pratica non si pongono però, di norma, restrizioni, salvo che per problemi di soprannumero o per particolari problemi dell'istituto.

### *Bacini di utenza.*

Pur esistendo una normativa che ne fa carico ai Provveditori agli Studi, la determinazione dei bacini di utenza è, in pratica, per la scuola dell'obbligo, affidata al Comune sul cui territorio si trova la scuola.

Per quanto riguarda la scuola secondaria di 2° grado è data facoltà ai

Presidi di non ammettere alla frequenza alunni provenienti da fuori Comune qualora nel Comune dove hanno domicilio esista una scuola del medesimo ordine e grado e con lo stesso indirizzo di studi. In tutti gli altri casi, l'iscrizione è lasciata alla piena discrezionalità dell'utente.

Non esiste alcuna determinazione dei bacini di utenza delle U.S. non statali.

### *Localizzazione delle scuole sul territorio.*

Nel rispetto della normativa vigente e nel quadro di una programmazione regionale di massima, la localizzazione delle scuole sul territorio dipende unicamente dalla volontà dell'amministrazione competente (Provincia o Comune) di costruire o meno una scuola e di costruirla qui piuttosto che là. Vale a dire che non esiste alcuna programmazione organica al riguardo, benché la sua esigenza cominci ad essere avvertita da parte degli amministratori degli Enti locali.

È ovvio che gli Enti gestori delle U.S. non statali istituiscono le loro scuole dove pare a loro, col solo vincolo derivato dal piano urbanistico del Comune di residenza.

### *1.2. Tipi di istituzione scolastica.*

Ai diversi livelli e per i diversi indirizzi di istruzione, il sistema prevede tipi diversi di istituzione scolastica.

La distinzione fondamentale è fra scuole statali e scuole non-statali. Ulteriori distinzioni presenta poi, al suo interno, la categoria delle scuole non-statali, che possono presentare caratterizzazioni istituzionali anche profondamente diverse.

Diamo alla tav. 1 l'elencazione completa dei tipi di istituzione scolastica previsti dall'ordinamento giuridico e di fatto presenti nel sistema italiano, con una indicazione schematica, per ciascun tipo di istituzione, dei fattori caratterizzanti.

- a) Tali fattori possono essere riportati a quattro categorie fondamentali: *quali sono i soggetti abilitati a promuovere la costituzione del particolare tipo di istituzione scolastica* (chi può prendere l'iniziativa di aprire una

scuola e quale rilevanza giuridica può assumere, nel particolare settore, l'iniziativa delle diverse categorie di soggetti: privati, enti, ecc.);

- b) *se la costituzione dei diversi tipi di istituzione scolastica debba sottostare a condizioni particolari* per quanto concerne:
- *edificio e attrezzature* (se l'edificio in cui ha sede la scuola debba corrispondere a caratteristiche particolari, se siano previste particolari dotazioni di attrezzature, ecc.);
  - *materie di insegnamento, calendario, orario* (se l'attività didattica della scuola debba conformarsi a programmi ufficiali, se il calendario e l'orario delle lezioni debbano adeguarsi a disposizioni generali, ecc.);
  - *requisiti degli insegnanti* (se siano richiesti per gli insegnanti della scuola particolari titoli ufficialmente riconosciuti, se la possibilità di svolgere attività di insegnamento nel particolare tipo di scuola richieda preventive procedure particolari, ecc.);
  - *contratto di lavoro degli insegnanti* (se il trattamento economico degli insegnanti sia fissato in particolari livelli retributivi, se l'attività prestata dagli insegnanti nel particolare tipo di scuola possa avere riconoscimento ai fini dei diritti pensionistici, o del passaggio ad istituzioni di tipo diverso, ecc.);
  - *requisiti degli allievi* (se per gli allievi della scuola siano fissati particolari limiti di età, se ai fini della ammissione alle diverse classi sia richiesta per gli allievi una particolare progressione nel corso di studi, ecc.);
  - *oneri finanziari per gli utenti* (se famiglie o studenti debbano contribuire con rette al funzionamento della scuola, se comunque possano essere richiesti a famiglie o studenti contributi di particolare natura, ecc.);
  - *altri* (rapporto fra il numero degli allievi e il numero degli insegnanti, presenza di servizi particolari, garanzie in ordine alle responsabilità civili o penali, ecc.);
- c) *se e quali oneri comporti per il bilancio della pubblica amministrazione il funzionamento della particolare istituzione;*
- d) *se e quale rilevanza ufficiale abbiano i titoli rilasciati nei diversi tipi di istituzione* (se sia possibile per gli allievi delle diverse istituzioni scolastiche il passaggio, nel corso o al termine dell'anno scolastico o del ciclo di studi e senza formalità particolari, ai livelli corrispondenti di una istituzione di diverso tipo, se i titoli rilasciati dal particolare tipo di istituzione abbiano riconoscimento nel mercato del lavoro, ecc.).

I diversi tipi di istituzione scolastica interessano l'organizzazione complessiva del sistema in forma differente secondo i diversi livelli di scuola (indipendentemente dai diversi indirizzi possibili a livello di scuola media superiore).

Tav. 1. *Tipi di istituzione scolastica e loro caratteristiche.*

	Iniziativa	Vincoli	Rilevanza giuridica	Oneri statali
Statale	ST	abcdef	PR	TT
Non statale:				
- pareggiata	ET	abcdef	EQ	CN
- parificata	ET	abcdef	EQ	CN
- legalmente riconosciuta	ET PT	abce	EQ	NN
- sussidiata	ET PT	bcf	NN	PM
- autorizzata	ET PT	abc	NN	(SS)
- privata	ET PT	z	NN	NN

*Legenda:*

Iniziativa:	ET enti PT privati ST stato	Vincoli:	a strutture b programmi c requisiti docenti d trattamento docenti e requisiti allievi f oneri utenti z generici
Rilevanza giuridica:	EQ equiparata NN nulla PR propria	Oneri statali:	CN convenzionati NN nulli PM premi SS sussidi TT totali

## 2. I soggetti di decisione

### 2.1. I soggetti di decisione a livello del sistema generale.

#### 2.1.1. Elenco dei soggetti.

##### a) Soggetti istituzionali singoli.

Il *Ministro della Pubblica Istruzione* riceve il mandato a svolgere le funzioni del proprio dicastero dal Governo in carica. Il suo ruolo è definito dalla Costituzione della Repubblica e le sue attribuzioni sono fissate dalla normativa vigente. La sua competenza si esercita su tutto il territorio nazionale.

- I *Provveditori agli Studi* vengono nominati dal Ministro della P.I. sulla base di apposite graduatorie e le loro attribuzioni sono definite per legge. La loro competenza si esercita a livello di singole province. Dipendono direttamente dal Ministero dinnanzi al quale sono responsabili direttamente della gestione del sistema dell'istruzione nell'ambito dell'area di competenza.
- I *Capi d'Istituto* sono di nomina ministeriale sulla base di apposite graduatorie nazionali. In difetto, vengono nominati dal Provveditore della provincia in cui si trova la scuola dove esercitano le loro funzioni. Sono responsabili di fronte al Ministro e – in via subordinata – al Provveditore, della gestione generale della unità scolastica di competenza. Le loro attribuzioni sono definite per legge.

Gli *Ispettori della Pubblica Istruzione* dipendono direttamente dal Ministro, dal quale sono nominati sulla base di apposite graduatorie. Svolgono la loro funzione o a livello centrale o a livello periferico, presso le Sovrintendenze regionali o i Provveditorati cui vengono assegnati. Sono responsabili del controllo dei singoli momenti della gestione del sistema e della legittimità delle procedure relative alla gestione stessa. In casi particolari, se richiesti dall'autorità gerarchica competente, possono svolgere un'azione di controllo dell'attività didattica in senso stretto. Le loro attribuzioni sono definite per legge.

## b) Soggetti istituzionali collettivi.

- Il *Parlamento della Repubblica* è l'organo cui in prima istanza compete la normativa generale riguardante l'istruzione.
- Il *Governo* è l'organismo esecutivo dello Stato, cui compete in solido la responsabilità della gestione generale del sistema scolastico, benché l'azione effettiva venga svolta dal dicastero apposito.
- Il *Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione* (C.N.P.I.) affianca il Ministero in ordine alla gestione generale del sistema della pubblica istruzione. Organismo misto (composto cioè da membri eletti – la maggioranza – e designati), è istituito dal D.P.R. n. 417 del 31.5.1974 e dura in carica 5 anni. Ha potere consultivo.
- Il *Consiglio Scolastico Provinciale* (C.S.P.) affianca il Provveditore agli Studi in ordine alla gestione del sistema scolastico nell'ambito della Provincia. Organismo misto, è istituito dal D.P.R. n. 417 del 31.5.74 e dura in carica 3 anni. Ha potere consultivo, salvo per quanto concerne l'utilizzo al di fuori dell'orario scolastico delle attrezzature e dei locali delle scuole, materia sulla quale ha potere deliberante.
- Il *Consiglio Scolastico Distrettuale* (C.S.D.). Organismo anomalo in quanto non vi fanno parte membri di diritto, né esiste un corrispondente livello dell'amministrazione scolastica. È formato da membri eletti e da membri designati dai Comuni appartenenti al territorio di competenza. Istituito dal D.P.R. n. 417 del 31.5.1974, dura in carica 3 anni. Ha potere puramente consultivo e svolge prevalentemente – nei casi in cui riesce a funzionare – un ruolo politico, di raccordo tra istituzione scolastica e società civile. La sua competenza si esercita su un territorio ristretto, a livello sub-provinciale o – nelle maggiori città – sub-comunale, essendo definito in base ad un'area di utenza di 100/200 mila abitanti\*.
- Gli *Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi* (IRRSAE). Istituiti, a livello regionale, dal D.P.R. n. 419 del 31.5.1974, hanno competenze specifiche in merito alla innovazione all'interno del sistema scolastico e all'aggiornamento in servizio del

\* Anche gli Enti locali, a livello regionale, provinciale, comunale e, talvolta, intercomunale, hanno competenza per quanto concerne le attività parascolastiche ed integrative o la realizzazione dei principali servizi. I Comuni devono poi provvedere a reperire le aree per l'edilizia scolastica; quest'ultima è anch'essa di loro competenza per quanto concerne la scuola dell'obbligo e alcuni indirizzi dell'istruzione secondaria superiore, mentre per i rimanenti indirizzi è a carico dell'Ente Provincia. È esclusa da ogni competenza dei pubblici poteri la dotazione edilizia e di attrezzature delle scuole non-statali.

personale. In particolare, hanno il compito di raccordare la pratica didattica alla ricerca universitaria. Sono retti da Consigli direttivi di nomina ministeriale, composti da membri designati.

c) Soggetti informali collettivi.

Si tratta di quella che potremmo genericamente definire l'area delle "forze sociali" e che comprende tutti i soggetti capaci di esercitare una pressione significativa sulle decisioni relative alle linee di intervento nel settore scolastico. Il loro peso reale è difficilmente quantificabile, sia perché soggetto a notevoli fluttuazioni, in relazione ai mutamenti del quadro politico e istituzionale nonché alla loro stessa alternanza di interesse per il problema scuola, sia perché ci troviamo in presenza di una notevole varietà di organismi che solo con qualche schematismo possono essere ricondotti alla seguente classificazione:

*Partiti politici:* Intervengono di norma negli iter legislativi, oppure attraverso la pubblicazione di documenti programmatici o di proposte di contenuto che possono variamente influenzare l'opinione pubblica. Organizzano inoltre la partecipazione dei genitori e degli studenti alle elezioni per la costituzione degli organi collegiali di gestione della scuola (C.N.P.I., C.S.P., C.S.D., Consigli di Circolo o di Istituto).

*Movimenti politici o di opinione:* Pubblicano documenti programmatici o proposte di contenuto, nonché strumenti per l'intervento nella gestione della scuola, al fine di influenzare l'opinione pubblica. Organizzano la partecipazione agli organismi di gestione di genitori, studenti, insegnanti.

*Sindacati:* Tutelano i diritti del personale della scuola nelle vertenze con l'amministrazione scolastica. Pubblicano documenti programmatici o proposte di contenuto. Organizzano la partecipazione del personale docente, non docente e direttivo nonché, talvolta, dei genitori.

*Enti intermedi:* Sono, ad esempio, la Chiesa cattolica nelle sue emanazioni periferiche (spesso tramite la costituzione di appositi centri), le Fondazioni e i Centri culturali, i Centri sociali ecc. Pubblicano documenti programmatici e organizzano la partecipazione, soprattutto dei genitori.

*Associazioni:* Tra le associazioni di genitori, le più diffuse sono: l'AGE (Associazione Genitori) di ispirazione cattolica, ma in lenta trasformazione in senso pluralista; il COGIDAS (Coordinamento genitori italiani democratici) di ispirazione laica e sulle posizioni della sinistra parla-

mentare italiana; l'AGeSc (Associazione genitori delle scuole cattoliche) di più recente costituzione e che organizza i genitori degli alunni delle scuole cattoliche non statali.

Tra le associazioni di insegnanti ricordiamo: l'AIMC (Associazione Italiana Maestri Cattolici) e l'UCIIM (Unione Cattolica Italiana degli Insegnanti Medi) in campo cattolico; il MCE (Movimento per la Cooperazione Educativa) e il CIDI (Centro di Iniziativa Democratica degli Insegnanti) nell'area della sinistra. Esistono poi varie organizzazioni su base disciplinare.

L'intervento delle associazioni mira prevalentemente alla organizzazione della partecipazione.

Le associazioni dei genitori intervengono poi sul problema del rapporto scuola-famiglia nonché su particolari problemi dell'utenza scolastica (trasporti, mense, inserimento degli handicappati, medicina scolastica), mentre le associazioni insegnanti avanzano proposte inerenti all'azione didattica.

*Centri Pedagogici:* Avanzano proposte in merito all'attività didattica e ai contenuti delle singole discipline, soprattutto per il tramite di riviste specializzate nel settore.

### 2.1.2. *Competenze e modalità di intervento.*

- a) *Parlamento.* Tutta la normativa concernente l'ordinamento della scuola italiana è emanazione del Parlamento. Non esiste peraltro un quadro legislativo unitario (sul tipo della "legge Mammouth" olandese), ma vi sono leggi riguardanti i vari livelli della scolarità e i diversi tipi di istituzione scolastica. La vincolatività delle leggi è evidentemente totale nel campo da esse formato. In tal modo il Parlamento viene ad avere competenza su tutti i settori dell'organizzazione del sistema scolastico benché non dia, generalmente, indicazioni di dettaglio.

Le principali leggi riguardanti l'ordinamento scolastico italiano sono riportate in nota\*.

\* R.D. 6.5.1923 n. 1054 Ordinamento dell'istruzione media. (Si tratta della cosiddetta "legge Gentile" tuttora in buona parte in vigore per quanto attiene all'istruzione secondaria superiore).

R.D. 4.5.1925 n. 653 Regolamento sugli alunni. (Contiene le disposizioni sulla suddivisione dei centri urbani in zone agli effetti dell'iscrizione scolastica).

R.D. 5.2.1928 n. 577 Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sull'istruzione elementare, post-elementare, e sulle sue opere di integrazione.

R.D. 26.4.1928 n. 1297 Regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare.

- b) *Governo*. Gli interventi specifici del Governo nel settore dell'istruzione attengono alle materie ad esso delegate dal Parlamento. E pertanto, i principali Decreti Legge da esso emanati riguardo alla scuola sono elencati al punto precedente ed hanno identico valore normativo della legge. Intervengono, inoltre, per specifici settori, ministeri diversi da quello della Pubblica Istruzione: segnatamente il Ministero del Tesoro per la copertura degli oneri finanziari, o quello del Lavoro cui è demandata l'iniziativa per la formazione professionale, di competenza delle Regioni.
- c) *Ministro della Pubblica Istruzione*. Stabilisce le direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dell'amministrazione devono ispirare la propria azione, nonché i programmi di massima per l'azione da svolgere (D.P.R. 30.6.1972). Gli compete direttamente la gestione politica del sistema dell'istruzione e presiede ai problemi gestionali di carattere generale (D.M. 9.12.1974). Coadiuvato dagli apparati del ministero, sovrintende alla gestione al controllo dell'intero sistema. Provvede inoltre a "mantenere fermi fra le autorità a lui subordinate i vincoli gerarchici" (R.D. 16.7.1923, tuttora in vigore).

Le modalità con cui esercita le proprie funzioni possono di volta in volta assumere le seguenti forme:

- *Decreto ministeriale* (D.M.) che, nel limite della legislazione vigente ha valore di vera e propria norma. All'interno del settore della P.I.

Legge 15.6.1931 n. 889 Riordinamento dell'istruzione media tecnica. (In buona parte ancora in vigore per gli Istituti tecnici di 2° grado).

D.L. 7.9.1945 n. 816 Modificazioni all'ordinamento della scuola media. (Ancora in vigore riguardo ai programmi dell'istruzione secondaria di 2° grado e ai quadri-orario per la ripartizione dell'attività didattica).

D.P.R. 40.9.1961 n. 1222 Istituti tecnici. (Integrazione del D.L. di cui al punto precedente).

Legge 1.11.1962 n. 625 Apertura dell'anno scolastico. (Valida per quanto concerne il numero degli alunni per classe nella scuola secondaria di 2° grado).

Legge 31.12.1962 n. 1859 Istituzione e ordinamento della scuola media statale.

Legge 18.3.1968 n. 444 Ordinamento della scuola materna statale.

D.P.R. 10.9.1969 n. 647 Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali.

Legge 24.9.1971 n. 820 Norme sull'ordinamento della scuola elementare e sulla immissione in ruolo degli insegnanti della scuola elementare e della scuola materna statale.

Legge 30.7.1973 n. 477 e successivi D.P.R. del 31.5.1974 sulla gestione sociale, lo stato giuridico del personale e la sperimentazione.

Legge 4.8.1977 n. 517 Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione.

Legge 16.6.1977 n. 348 Modifiche all'ordinamento della scuola media di 1° grado.

Legge 9.8.1978 n. 463 Immissione in ruolo e reclutamento del personale.

Decreto ministeriale 9.2.1979 Programmi, orari di insegnamento e prove d'esame per la scuola media statale.

Legge 11.7.1980 n. 312 Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato.

D.P.R. 14.5.1982 n. 782 Costituzione delle cattedre nella scuola media.

Legge 205.1982 n. 270 Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente.

Decreto ministeriale 22.7.1981 Costituzione di cattedre-orario nelle scuole medie a tempo pieno. D.P.R. 12.2.1985 n. 104 Approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria.

i DD.MM. rappresentano in pratica il vero e proprio regolamento, insieme alle:

- *Ordinanze ministeriali* (O.M.) (che riguardano però argomenti più specifici) della scuola italiana;
- *Circolari ministeriali* (C.M.) che costituiscono uno strumento di intervento più informale, e possono di volta in volta riguardare le modalità di applicazione di una legge (C. Applicativa) o contenere raccomandazioni o pareri. Surrettiziamente, nella scuola italiana anche le circolari finiscono con l'assumere un valore normativo.

Infine, il Ministro della P.I. presiede di diritto il C.N.P.I.

- d) Il *Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione*. Affianca il Ministro nell'adempimento delle sue funzioni ed ha potere esclusivamente consultivo. Tra i suoi compiti istituzionali rientrano la valutazione annuale dell'andamento dell'istruzione, la formulazione di proposte in ordine alla innovazione e espressione di pareri sulla programmazione. Il suo parere è però vincolante solo nel caso di trasferimenti d'ufficio di personale appartenente ai ruoli nazionali. Per contro, di un certo rilievo appare il suo peso politico, proprio grazie alla sua composizione ed all'interesse con cui forze politiche, sindacati ed associazioni di categoria guardano ad esso.
- e) Il *Provveditore agli Studi*. Ha compiti di promozione, coordinamento, consulenza, vigilanza e controllo nei confronti delle istituzioni scolastiche della provincia di competenza, nonché di esecuzione delle disposizioni legislative ed amministrative. Inoltre gli competono la gestione generale del personale e la nomina del personale incaricato. Dispone con proprio *decreto* le promozioni e il passaggio definitivo in ruolo del personale e può diramare *circolari* con indicazioni concernenti la gestione della scuola ed orientamenti riguardo a problemi particolari. Anche le circolari del Provveditore tendono, nella scuola italiana, ad essere surrettiziamente caricate di un valore normativo. Il Provveditore agli Studi fa parte di diritto del C.P.S. e ne presiede la Giunta esecutiva.
- f) Il *Consiglio Scolastico Provinciale*. Affianca il Provveditore agli Studi nell'esercizio delle sue funzioni. Ha potere consultivo, salvo per quanto concerne la determinazione dei criteri generali per l'utilizzo fuori orario delle attrezzature e delle strutture scolastiche, materia sulla quale è deliberante. Il suo parere è vincolante solo per quanto riguarda i trasfe-

rimenti d'ufficio del personale. Tra i suoi compiti, il dare parere in merito alla distribuzione delle unità scolastiche sul territorio e al coordinamento delle attività di servizio, l'intervento nel campo del diritto allo studio e dell'istruzione degli adulti, il formulare annualmente una relazione sull'andamento dell'istruzione nella provincia.

- g) Il *Capo di Istituto*. È l'ultimo anello della catena burocratica italiana ed è il responsabile diretto dell'attività della singola unità scolastica: in tal senso la sua funzione sarà esaminata in dettaglio altrove. In qualità di funzionario periferico, egli esercita nell'unità scolastica le stesse funzioni che competono al Provveditore a livello provinciale. Da quest'ultimo egli può anche essere delegato all'adempimento degli atti amministrativi riguardanti la gestione del personale. Provvede in proprio alla nomina del personale supplente per periodi brevi ed esercita funzioni di vigilanza e controllo sul personale della scuola di competenza.
- h) Il *Consiglio scolastico distrettuale*. Ha potere meramente consultivo. Le sue principali attribuzioni riguardano i settori:
- delle attività para-, extra- ed inter-scolastiche;
  - dei servizi di orientamento scolastico e professionale e di assistenza scolastica;
  - dei servizi di medicina scolastica e di assistenza socio-psico-pedagogica;
  - dei corsi di scuola popolare e di istruzione degli adulti;
  - del potenziamento delle attività culturali e sportive;
  - delle attività di sperimentazione.

Inoltre, esprime pareri non vincolanti riguardo alla migliore utilizzazione del personale della scuola, all'inserimento nei programmi di argomenti di interesse locale, all'aggiornamento del personale docente, all'edilizia scolastica.

- i) Gli *Ispettori della Pubblica Istruzione*. Hanno il compito di accertare la regolarità amministrativa ed il corretto svolgimento dell'azione amministrativa. Verificano le modalità di gestione del servizio scolastico per conto dell'organo dal quale dipendono (Ministero, Sovrintendenza regionale, Provveditorato) o anche su segnalazione dei singoli cittadini. In caso di urgenza adottano personalmente i provvedimenti necessari per rimuovere gli inconvenienti riscontrati. Nel caso detti inconvenienti si configurino come reato, sono tenuti a farne regolare rapporto alla competente autorità giudiziaria. Svolgono altresì compiti di consulenza

ed assistenza, segnatamente riguardo all'aggiornamento degli insegnanti e alla sperimentazione didattica (D.P.R. 30.6.1972 n. 748 e O.M. 6.12.75).

## 2.2. *I soggetti di decisione a livello dell'unità scolastica.*

### 2.2.1. *L'unità statale.*

Nella unità scolastica statale, il quadro dei soggetti decisionali (chi può prendere decisioni e quali decisioni competono ai diversi soggetti) è un quadro rigido, fissato da disposizioni di legge molto dettagliate.

È un quadro identico per tutti i livelli e gli indirizzi di istruzione, con la sola eccezione della presenza degli studenti fra i soggetti decisionali, prevista al solo livello della scuola media superiore.

I soggetti individuali sono:

- gli *studenti*, dopo i quattordici anni e solo all'interno degli organi collegiali dei quali possono far parte;
- i *genitori*, anch'essi unicamente all'interno degli organi collegiali ai quali possono partecipare;
- il *personale non-docente* (segretario, applicati di segreteria, aiutanti tecnici, bidelli, ecc.), pure esclusivamente all'interno degli organi collegiali, per i quali è prevista la partecipazione della categoria particolare di personale;
- i *docenti*, titolari in proprio della decisionalità connessa al principio della libertà di insegnamento e presenti negli organi collegiali;
- il *Capo di Istituto*, funzionario statale con competenze specifiche di attuazione delle norme legislative e burocratiche e, più generalmente, di promozione/coordinamento dell'attività dell'istituzione.

A tali soggetti individuali si aggiungono gli organi collegiali previsti dalla legislazione dell'anno 1974 e precisamente:

- il *Consiglio di Circolo/Istituto*, organo elettivo di durata triennale, rappresentativo di studenti, genitori, non-docenti, docenti, competente in materia di organizzazione generale;
- la *Giunta esecutiva del Consiglio di Circolo/Istituto*, espressione del Consiglio di Circolo/Istituto stesso, con funzioni di proposta e preparazione dei lavori del Consiglio;
- il *Collegio dei Docenti*, organo comprendente tutti i docenti della scuola, competente in materia di organizzazione didattica;

- *l'Assemblea generale dei genitori, l'Assemblea generale degli studenti, le Assemblee di classe dei genitori, le Assemblee di classe degli studenti, organismi consultivi o di proposta;*
- *il Comitato per la valutazione del servizio del personale insegnante, organismo rappresentativo dei docenti, competente ad esprimere valutazioni sulla attività dei docenti stessi, quando richiesto dai diretti interessati;*
- *i Consigli di interclasse/ classe, con duplice composizione, alla quale corrispondono diverse funzioni: programmazione didattica e valutazione degli studenti, quando formati dai soli docenti; verifica generale dell'andamento della attività scolastica, quando formati dai docenti e da rappresentanti dei genitori e degli studenti;*
- *il Comitato dei genitori e il Comitato degli studenti, organismi facoltativi, espressione dei genitori o degli studenti eletti nei Consigli di interclasse/ classe, per i quali è esplicitamente prevista la sola competenza della convocazione di Assemblee generali (competenza peraltro riconosciuta anche al Presidente eletto dalle Assemblee stesse).*

### 2.2.2. *L'unità non-statale.*

Nelle unità scolastiche non-statali, nelle diverse forme istituzionali che le stesse possono assumere, il quadro dei soggetti decisionali varia da situazione a situazione, secondo le dimensioni dell'unità, le caratteristiche proprie dell'iniziativa, ecc.

Non esiste al riguardo normativa specifica: le scuole non-statali non sono tenute ad attivare gli organi collegiali previsti dalla legge. Il riferimento di fatto è quello dell'unità statale, di cui l'unità non-statale ripete in genere, ma con semplificazioni talvolta anche radicali, lo schema.

### 3. Gli oggetti di decisione

#### 3.1. *Contenuti e programmi.*

Ormai da alcuni anni è caduta nella scuola primaria la distinzione rigida tra le diverse materie, cui si è sostituita una programmazione delle attività che, pur tenendo conto dell'esigenza di condurre i bambini all'acquisizione delle abilità fondamentali, tende a presentare un'immagine integrata dei vari aspetti della realtà e del sapere (si vedano i “nuovi programmi”, non ancora entrati in vigore). Tale programmazione è per lo più compito del singolo docente della classe, che ne risponde direttamente al Capo d'Istituto, ma è rilevabile la tendenza a giungere ad una programmazione collegiale tra gli insegnanti delle classi parallele.

Nella scuola media, i contenuti dell'insegnamento sono fissati per legge (Legge 31.12.1962 n. 1859 e Legge 16.6.1977 n. 348) e i programmi da un decreto ministeriale (D.M. 24.4.1963) ma si precisa che essi hanno un valore orientativo e non vincolante.

Rigida invece la determinazione dei contenuti e dei programmi nei vari indirizzi della scuola secondaria superiore. Gli uni e gli altri sono fissati per legge o, in qualche caso, con D.M. su delega del Parlamento. La loro vincolatività è totale, benché si affacci nella pratica – timidamente – la tendenza a superarne le più ardue strettoie.

In tutto e per tutto soggette alla medesima situazione istituzionale sono anche le unità scolastiche non statali.

#### 3.2. *I tempi*

L'orario settimanale delle lezioni nella scuola primaria è fissato per legge in 24 ore settimanali. La Legge 820/1971 prevede la possibilità di attuare il tempo pieno, con prolungamento dell'orario di lezione fino a 44 ore settimanali. I progetti in proposito sono definiti dal Collegio dei docenti.

Il Decreto ministeriale 9.12.1979 “Programmi, orari di insegnamento e prove d’esame per la scuola media statale” indica la ripartizione interna dell’orario di lezione. L’orario di lezione è fissato in 30 ore settimanali, con possibilità di portarlo a 36 ore in caso di attuazione del tempo prolungato. Il Decreto ministeriale 22.7.1983 “Costituzione di cattedre nelle scuole medie a tempo pieno” definisce la ripartizione dell’orario in tali scuole.

Negli istituti di istruzione secondaria di 2° grado, l’orario, fissato anche in questo caso per legge, oscilla dalle 27 alle 38 ore settimanali. Alle singole scuole è lasciato solo il compito di organizzare la successione settimanale delle lezioni.

Allo svolgimento delle lezioni nelle scuole di ogni ordine e grado sono assegnati, dalla Legge 9.8.1986 n. 467, almeno 200 giorni di lezione. La competenza a stabilire la durata dell’anno scolastico è attribuita ai Sovrintendenti regionali.

### 3.3. *Risorse.*

#### – *Personale non-docente.*

Tipologie e standard sono fissati per legge (D.P.R. 420 del 31.5.1974). Le principali mansioni del personale sono le seguenti:

- a) Personale di segreteria: Segretario. Applicati di segreteria.
- b) Magazzinieri. Aiutanti tecnici.
- c) Bidelli.

Nessuna normativa esiste al riguardo per quanto concerne le scuole non statali.

#### – *Attrezzature fisse.*

Tipologie e standard edilizi sono fissati per legge; esiste una complessa normativa, che fa capo nella sostanza alla legge 28.7.1967 n. 641 e successive modifiche ed integrazioni e alla legge 5.8.1975 n. 412, nonché al D.M. 18.12.1975 che riguarda anche gli arredi degli istituti scolastici.

Tipologie e standard variano a seconda dei livelli di scuola nonché delle peculiari necessità dei vari indirizzi. Nella realtà però, a causa dell’endemico dissesto dell’edilizia scolastica in Italia, essi sono ampiamente disattesi anche perché manca una seria programmazione degli investimenti nel settore. La rispondenza di massima delle strutture edilizie e delle attrezzature didattiche e scientifiche è invece condizione per il riconoscimento legale delle unità scolastiche non statali.

### 3.4. *Gestione delle risorse.*

#### 3.4.1. *Norme generali.*

Sono fissate per legge per quanto concerne il personale e i fondi di dotazione. Una normativa più dettagliata è poi emanata dal Ministro tramite i propri decreti e circolari o, nel caso dei fondi di dotazione, stipulata tramite Decreto Interministeriale (28.5.1975). Tale D.I. regola altresì la gestione generale dei materiali in dotazione. Riguardo all'uso delle attrezzature fisse sono state emanate dal Ministro P.I. diverse circolari.

Per quanto riguarda le scuole non statali, esistono disposizioni di legge specifiche o che estendono alcune norme della gestione delle scuole dello Stato anche a questo tipo di scuola, per quanto concerne il personale docente, mentre non esiste una normativa che regoli la gestione del personale non docente o delle altre risorse.

Occorre ancora sottolineare come la gestione del personale nella scuola statale sia subordinata anche alla normativa contrattuale, così come avviene — in presenza di diversi tipi di contratto — per il personale docente delle scuole non-statali.

#### 3.4.2. *Destinazione.*

L'assegnazione del personale della scuola statale alle diverse unità scolastiche è decisa, sulla base di apposite graduatorie e tenendo conto delle preferenze espresse dagli interessati, direttamente dal Ministero della P.I. per quanto concerne il personale docente di ruolo; dai Provveditorati agli Studi per il personale docente non di ruolo e per il personale non docente.

La destinazione delle strutture edilizie a questa o quella unità scolastica viene invece stabilita dall'Ente locale che ne ha avuto in carico la costruzione, pur nel quadro di linee programmatiche più ampie (Comuni per le scuole della fascia dell'obbligo e per alcuni istituti di istruzione secondaria di grado; Province per i rimanenti istituti di 2° grado). Si segue di norma la seguente procedura: l'Ente locale interessato stabilisce quale tipo di scuola costruire e ne chiede poi il finanziamento nel quadro di un'apposita legge regionale; la Regione, poi, sentito il parere dell'Amministrazione scolastica e degli Organi collegiali della scuola, decide in via definitiva sullo stanziamento richiesto.

Gli stessi Enti locali (Provincia o Comune) sono tenuti a dotare le scuole delle attrezzature necessarie, sul cui ammontare complessivo esiste comunque ampio margine di discrezionalità. Tali dotazioni possono essere integrate da donazioni di Enti privati (è spesso il caso delle macchine utensili per gli Istituti Tecnici Industriali, che vengono donate dalle locali associazioni imprenditoriali).

Anche i materiali vengono di norma destinati alle singole scuole dallo Stato o dagli Enti locali, sotto forma di dotazione o di somme di denaro vincolate ad usi specifici.

Tutti i beni, mobili ed immobili, in dotazione alla scuola – ad eccezione di quelli di largo consumo –, devono essere inventariati e restano di proprietà dell'Amministrazione che ne ha disposto l'erogazione.

Per quanto concerne la scuola non statale, essendo il medesimo Ente che gestisce la scuola a provvederla delle risorse necessarie, il problema della destinazione non si pone neppure.

### 3.5. *Unità scolastica.*

Nel caso della istituzione statale, indipendentemente da livelli o indirizzi di istruzione, la normativa generale per la gestione interna delle unità scolastiche è fissata, uniformemente per l'intero territorio nazionale, dagli organismi legislativi o di governo centrali.

Risultano in particolare determinati da tale normativa, senza margini di autonomia per il livello dell'unità scolastica:

- L'organigramma delle diverse unità (ruoli di personale, competenze e inter-relazioni fra i diversi ruoli);
- L'organico delle diverse unità (entità del personale assegnato ai diversi ruoli);
- la destinazione del personale agli organici delle singole unità (destinazione peraltro sottratta a qualsiasi discrezionalità anche da parte degli organismi centrali, in quanto regolata da meccanismi oggettivi e da disporsi comunque su richiesta dell'interessato);
- le mansioni e l'orario di servizio per ciascun ruolo di personale, docente o non-docente;
- il tipo di aggregazione stabile studenti/insegnanti (classe) e le variazioni possibili rispetto al modulo base (aggregazione interclasse per scopi e con limiti di orario definiti);

- il numero degli alunni per classe;
- il numero delle classi (e le eventuali variazioni di tale numero, in aumento o in diminuzione) per singola unità scolastica.

Pur sempre nell'ambito di una determinazione centrale di criteri di gestione o di entità di risorse disponibili, margini di autonomia decisionale per il livello dell'unità scolastica sussistono riguardo a:

- assegnazione degli alunni alle classi, affidata per gli aspetti di sanzione formale al Capo di Istituto ed esercitata di fatto, mediante l'espressione di indicazioni e proposte, dai Consigli di Circolo/Istituto e dai Collegi dei Docenti;
- assegnazione dei docenti alle classi, pure di competenza del Capo di Istituto, ma di fatto regolata da prassi consuetudinarie di avvicendamento nelle classi successive dei diversi cicli scolastici;
- utilizzazione dei locali, attrezzature, materiali e fondi in dotazione, affidata alla decisionalità dei Consigli di Circolo/Istituto.

## 4. La gestione del personale

Il testo base per la gestione del personale nella scuola italiana è costituito dalla legge 30.7.1973 n. 477 e relativo D.P.R. 417 del 31.5.1974 e dalla L. 270/1982. A tale legge vanno aggiunte le leggi 26.7.1970 n. 571 e 19.3.1955 n. 160 e successive modifiche che concernono il personale docente non di ruolo.

Occorre inoltre notare che molti aspetti sono normati da provvedimenti legislativi appositi o da numerosi decreti ministeriali. Infine, in questo campo è più che mai fiorente il sottobosco di circolari che disciplinano l'applicazione della normativa.

Nei punti che seguono tenteremo un'esposizione in dettaglio delle modalità gestionali con cui è amministrato il personale *docente e direttivo* nella scuola italiana, richiamando – ove risulti particolarmente significativo – gli estremi della normativa attinente.

Il *contratto di lavoro* per il personale della scuola statale è collettivo a livello nazionale e si applica su tutto il territorio senza alcuna possibilità di integrazione e senza sostanziali diversità ai diversi livelli e per i diversi indirizzi.

Nella scuola non statale, il contratto è di norma privato e pertanto presenta modalità molto diversificate. Pur tuttavia l'AGIDAE (Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica), applica un contratto nazionale collettivo dal 1976.

Dal 1978 anche le principali Fondazioni laiche si sono associate per dar vita ad una contrattazione nazionale. È insomma verificabile una chiara tendenza alla normalizzazione contrattuale anche nel settore privato.

Il contratto può essere di norma rescisso dal lavoratore dipendente in qualunque momento, mentre l'Amministrazione scolastica può recedere prima della decadenza dei termini solo in caso di incompatibilità o di gravi motivi disciplinari; nella scuola non statale, il dipendente può essere licen-

ziato nel caso di chiusura della scuola o di una diminuzione dell'organico, oppure per motivi di grave incompatibilità con le finalità educative dell'Istituto.

#### 4.1. *Carriere del personale.*

- Nella scuola elementare il maestro è il solo tipo di docente previsto. Egli è responsabile di una classe, il cui andamento didattico ha globalmente in carico.
- Nella scuola secondaria esistono *docenti laureati* addetti all'insegnamento delle materie a carattere prevalentemente teorico, accanto a insegnanti *tecnico-pratici*, diplomati, per le discipline operative.
- Nelle scuole non statali esiste di massima analoga ripartizione delle carriere.

La ripartizione quantitativa è la seguente:

*Personale insegnante delle scuole secondo la posizione giuridica e il tipo di scuola.*

Anni	Insegnanti di ruolo	Insegnanti non di ruolo	Totale insegnanti	Rapporto alunni e insegnanti
<b>Scuola materna</b>				
1981-82	55.652	5.838	61.490	12,4
1982-83	59.938	1.911	61.890	12,4
1983-84	63.060	925	63.985	12,1
1984-85	65.042	341	65.383	12,0
1985-86	64.291	400	64.691	12,3
<b>Scuola elementare</b>				
1981-82	259.164	17.585	276.749	14,5
1982-83	263.424	13.000	276.424	14,1
1983-84	276.109	1.688	277.777	13,5
1989-85	276.615	2.270	277.885	13,0
1985-86	267.486	3.600	271.086	12,6
<b>Scuola media inferiore</b>				
1981-82	107.138	65.640	272.788	10,0
1982-83	204.857	68.080	272.937	10,0
1983-84	208.984	65.897	274.881	9,8
1984-85	245.319	26.528	271.847	9,8
1985-86	247.788	23.800	271.654	9,7
<b>Scuola secondaria sup.</b>				
1981-82	162.067	40.695	202.762	10,6
1982-83	164.354	38.487	202.841	10,8
1983-84	170.790	29.911	200.701	11,1
1984-85	178.370	34.327	212.697	10,7
1985-86	179.040	34.000	213.040	11,0

(segue).

Anni	Insegnanti di ruolo	Insegnanti non di ruolo	Totale insegnanti	Rapporto alunni e insegnanti
Totale insegnanti statali				
1981-82	648.031	129.758	813.789	11,9
1982-83	692.573	121.478	814.051	11,8
1983-84	718.943	98.041	817.344	11,6
1984-85	764.346	63.466	827.812	11,3
1985-86	758.605	61.800	820.405	11,2

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero P.I.

La funzione di Capo di Istituto è svolta nella scuola elementare dal Direttore didattico; nella scuola media e nella secondaria di 2° grado dal Preside. Sono tuttavia separate le carriere di Preside di scuola media e quelle di Preside di Istituto di istruzione secondaria di 2° grado. A quest'ultimo livello poi, differenti graduatorie regolano l'inquadramento del personale direttivo dei diversi indirizzi.

Nelle scuole non statali le carriere direttive sono di norma equiparate a quelle della scuola statale.

#### 4.2. *Caratteristiche della "posizione professionale" del personale docente e direttivo.*

##### 4.2.1. *Titoli e requisiti necessari per l'assunzione.*

###### a) *Scuola elementare.*

Nella istituzione statale sono richiesti:

1. per il personale insegnante: diploma di maturità magistrale (titolo di scuola media superiore conseguibile al termine di un ciclo di studi della durata di quattro anni, con valore abilitante);
2. per il personale direttivo: anzianità di sei anni di servizio come insegnante di ruolo e possesso di laurea conseguita in facoltà umanistica o di diploma universitario specifico (abilitazione alla vigilanza scolastica).

Nelle istituzioni non-statali è richiesto per il personale insegnante possesso di diploma come al precedente punto a). Tale titolo è requisito sufficiente anche per il personale direttivo (ove previsto).

b) *Scuola secondaria.*

Per il personale docente è richiesto un titolo di studio a livello universitario (laurea) salvo per gli insegnanti che richiedano competenze di natura tecnica, professionale e artistica, per cui è richiesto il solo diploma di istruzione secondaria di 2° grado. Per l'immissione in ruolo è altresì richiesto il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento e della relativa iscrizione agli albi professionali degli insegnanti.

Tale abilitazione poteva essere conseguita o congiuntamente allo svolgimento delle prove di concorso per il ruolo o tramite appositi corsi. La legge 463 del 9.8.1978 prevede però l'assunzione per il solo tramite del concorso per titoli ed esami. Le modalità di espletamento dei concorsi sono fissate dalla Legge 20.5.1982 n. 270.

Per il personale direttivo è richiesta la posizione di insegnante di ruolo nella scuola di livello e indirizzo corrispondente (od equiparata) o in scuole di livello superiore. È richiesta altresì l'effettiva prestazione del servizio di ruolo come docente per almeno cinque anni.

Nella scuola non statale il solo titolo necessario per l'assunzione del personale docente è il titolo di studio; a questo proposito sono però numerose le deroghe, che si avvalgono della duplice circostanza della natura "privata" del contratto e dell'indeterminatezza giuridica della figura dell'insegnante supplente, per cui possono utilizzare prestazioni di non aventi titolo.

Per il personale direttivo è invece richiesto il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento e la relativa iscrizione all'albo.

4.2.2. *Impegno orario.*

L'impegno orario settimanale del personale docente della scuola elementare è di 24 ore di insegnamento effettivo. A questa si aggiungono 20 ore mensili per attività inerenti al servizio, quali la partecipazione agli organi collegiali della scuola, attività di recupero o di valutazione, attività integrative. Nelle 20 ore mensili non sono contemplate le attività inerenti alla preparazione ed allo svolgimento del lavoro didattico, ed eccedono di norma tale quantificazione.

Nella scuola secondaria, l'orario di insegnamento del personale docente è di norma di 18 ore settimanali. A queste si aggiungono le 20 ore mensili secondo le identiche modalità del precedente livello.

Nella scuola secondaria non statale legalmente riconosciuta è fissato solo il numero massimo di ore settimanali (24) che il docente può svolgere in attività di insegnamento.

#### 4.2.3. *Progressioni di carriera e trattamento economico.*

Di norma, l'unico fattore che determina l'avanzamento di carriera del personale della scuola è l'anzianità.

Si tratta comunque di una materia che è ormai da lungo tempo all'esame congiunto di Governo e Sindacati, e perciò suscettibile di revisioni anche profonde.

#### 4.2.4. *Passaggi di cattedra.*

Il passaggio del personale dal ruolo docente a quello direttivo avviene nella scuola statale esclusivamente per concorso, qualora l'interessato sia in possesso dei titoli richiesti. È tuttavia abbastanza frequente che, per carenza di organici, un docente di ruolo sia nominato a svolgere funzioni direttive pro-tempore.

Nella scuola non statale il passaggio è regolato solo dalla necessità del possesso dell'abilitazione all'insegnamento per il livello di scuola in questione.

I passaggi di cattedra fra ruoli diversi (differenti livelli di scuola) sono possibili dal basso verso l'alto solo per ruoli contigui, purché si sia in possesso del titolo di studio e dell'abilitazione richiesti dal ruolo di accesso e sia sia prestato servizio per almeno cinque anni nel ruolo di provenienza. I passaggi sono disposti ogni biennio per non più del 10% delle cattedre disponibili.

Il passaggio ad un altro indirizzo è possibile o nella stessa cattedra d'insegnamento o in cattedra per cui si abbia comunque l'abilitazione relativa. Non esiste particolare normativa che regoli il passaggio dal ruolo superiore a quello inferiore.

Il passaggio dalla scuola statale a quella non statale non è regolato da alcuna normativa, trattandosi di un vero e proprio "cambiamento di lavoro" e comportando le dimissioni dall'insegnamento statale.

Per quanto riguarda il passaggio dalla scuola non statale a quella statale, anche in questo caso si tratta di accesso ad altro tipo di impiego: ai fini del

punteggio e dell'anzianità vengono comunque computati gli anni di insegnamento nella scuola non statale purché essa abbia riconoscimento legale.

I passaggi di cattedra nella scuola statale avvengono in ogni caso a domanda, rispettando le precedenze e nei limiti quantitativi disposti per legge o comunque evidenziati dalla scarsità di cattedre libere.

#### 4.2.5. *Dipendenza gerarchica e decisionalità autonoma.*

- a) *Personale direttivo.* Dipende gerarchicamente dal Provveditore agli Studi al quale rende conto della gestione amministrativa e della regolarità procedurale del proprio Istituto. Per contro, gli compete autonomamente la gestione interna del personale ed ha (soprattutto nella scuola primaria) il ruolo di un vero e proprio coordinatore didattico, benché tale funzione sia soggetta a una serie di limitazioni dovute all'incrociarsi delle sue competenze con quelle di altri organismi.
- b) *Personale docente.* Dipende dall'apparato burocratico dell'amministrazione scolastica e, in prima istanza, dal Capo d'Istituto. La sua autonomia decisionale si sostanzia di fatto solo nel campo dell'attività didattica; la decisionalità è assunta sia collegialmente (Collegio dei docenti, Consiglio di Classe o di interclasse) che individualmente (responsabilità della gestione delle attività inerenti all'insegnamento in senso stretto).

È il caso di richiamare qui il principio - sancito per legge - della "libertà di insegnamento", per la quale al docente non possono essere imposte, entro il quadro delle disposizioni vigenti, scelte metodologiche o didattiche difformi dalla sua volontà.

#### 4.2.6. *Meccanismi di assunzione e modalità di assegnazione.*

L'assunzione in ruolo del personale direttivo e docente è fatta per concorso, sulla base di graduatorie dei vincitori e suppletive. L'assunzione è in prova e viene confermata, sulla base di parere positivo del superiore gerarchico, l'anno successivo.

Il personale docente abilitato, che già prestava servizio come incaricato, veniva, fino alla legge n. 463 del 9.8.1978, assunto in ruolo per decreto speciale dopo qualche anno di servizio. Il personale docente non di ruolo viene invece assunto con contratto a termine (annuale) dal Provveditore agli

Studi della Provincia presso la quale ha presentato istanza, sulla base di graduatorie provinciali (degli abilitati e dei non-abilitati).

I supplenti temporanei per periodi di tempo inferiori all'anno scolastico sono invece assunti direttamente dai Capi di Istituto sempre in base alle graduatorie.

L'assegnazione di sede, definitiva o provvisoria, viene stabilita sulla base delle graduatorie, tenendo conto delle preferenze espresse dal personale interessato.

L'assegnazione dell'insegnante alla classe è invece disposta dal Capo d'Istituto, tenendo conto della compatibilità giuridica (non possono essere assegnati insegnanti di ruolo a cattedre che non siano in organico) e della continuità didattica.

Nella scuola non statale, i meccanismi di assunzione sono puramente contrattuali; esiste la possibilità di procedere sia ad assunzioni a tempo indeterminato che a termine.

#### 4.2.7. *Interazione tra i docenti.*

La legge attribuisce ai Collegi docenti il compito di stabilire gli indirizzi didattici complessivi della scuola, ed ai Consigli di classe nella scuola secondaria quello di esprimere, nella loro collegialità, la valutazione periodica e finale degli alunni. Inoltre, i Consigli di classe e interclasse hanno il compito di impostare la programmazione didattica e interdisciplinare.

Al di fuori delle attribuzioni di legge, la collegialità non è comunque obbligatoria; analogamente anche per la scuola non statale.

#### 4.2.8. *Trasferimenti.*

Trasferimenti a domanda sono disposti dall'autorità competente (Ministro o Provveditore) sulla base di apposite graduatorie e precedenza.

I trasferimenti d'ufficio (per decisione dell'autorità gerarchica) hanno luogo invece nel caso di soppressione del posto precedentemente occupato dall'interessato o per "accertata situazione di incompatibilità di permanenza del personale nella scuola o nella sede" (D.P.R. 31.5.1974 n. 417). Solo in casi di "urgenza" il trasferimento d'ufficio può essere disposto ad anno scolastico in corso. Avverso il provvedimento è ammesso ricorso al M.P.I.

Il sistema scolastico italiano è stato caratterizzato da un elevato turnover, per due motivi:

- il consistente numero di insegnanti non di ruolo che venivano scalzati ogni anno da altri insegnanti o ottenevano una sede migliore;
- il massiccio spostamento verso il Nord di insegnanti meridionali, incrementando le richieste di trasferimento per il riavvicinamento a casa.

Le recenti massicce immissioni in ruolo hanno modificato in parte la situazione. Quanto ai trasferimenti, è allo studio una normativa che ne limiti la dispersività senza ledere i diritti degli insegnanti.

#### *4.3. I soggetti della gestione del personale.*

Il personale della scuola statale è assunto dalla Amministrazione dello Stato, per il tramite del Ministero della P.I. (direttori, docenti laureati di ruolo) o dei Provveditori agli Studi (docenti diplomati, docenti non di ruolo).

Nella scuola non statale è l'Ente gestore che stipula direttamente il contratto di assunzione.

I medesimi Enti (Ministero, Provveditore, Ente gestore US libera) provvedono alla destinazione del personale alle varie US.

I compiti del personale sono fissati dalla normativa di legge e contrattuale, e dettagliati dalle circolari del Ministero. Nell'ultimo dettaglio intervengono, per il personale docente, i Capi d'Istituto. Data la minore minuziosità della normativa, tale intervento ha uno spazio degno di nota nella scuola non statale.

L'esecuzione dei compiti è controllata dal superiore gerarchico del personale in oggetto, direttamente o tramite gli Ispettori della P.I. Anche il Ministro può disporre personalmente dei controlli, sempre avvalendosi degli Ispettori.

Il controllo ordinario nella scuola non statale è svolto, oltre che dal Capo d'Istituto, dal funzionario dell'Amministrazione scolastica statale territorialmente competente.

Nella scuola statale il personale è in carico allo Stato.

Nella scuola non statale, le spettanze del personale sono liquidate dallo stesso Ente gestore.

#### 4.4. *Formazione e aggiornamento.*

La formazione degli insegnanti avviene durante il normale corso di studi universitari, per il quale non è previsto affatto l'indirizzo didattico.

Solo nel caso dei docenti della scuola primaria (non laureati) esiste una formazione ad indirizzo pedagogico-didattico, impartita negli Istituti magistrali. L'ulteriore formazione degli insegnanti è lasciata ai singoli al momento della preparazione ai concorsi. I corsi di formazione rilascianti attestato di conseguita abilitazione all'insegnamento (corsi abilitanti) sono stati recentemente aboliti.

L'aggiornamento in servizio non è sottoposto ad alcuna normativa, se si eccettuano alcune indicazioni espresse dalle circolari ministeriali. La competenza in materia è delegata ai Collegi dei docenti delle singole scuole: spetta ad essi stabilire le modalità dell'aggiornamento e – entro certi limiti – la loro vincolatività per i singoli. Le attività di aggiornamento possono in parte rientrare nell'orario di servizio, ricomprese nell'ambito delle 20 ore mensili non di insegnamento, e solo in questo caso sono obbligatorie, purché non comportino carico di spesa per i docenti coinvolti. Le attività di aggiornamento non comportano alcuna remunerazione del personale partecipante.

Nella maggior parte dei casi, l'aggiornamento è lasciato quindi all'iniziativa autonoma del personale (“autoaggiornamento”).

Il coordinamento delle iniziative di aggiornamento viene effettuato dagli appositi istituti regionali (IRRSAE), istituiti con il D.P.R. 315.1974, n. 419 “Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti”.

## 5. Il finanziamento

La nostra indagine si è articolata su due livelli:

- la costruzione di una griglia in cui abbiamo incrociato i soggetti di spesa con gli oggetti di spesa ai diversi livelli e tipi di istruzione. Poiché tipi e livelli sono regolamentati da diverse normative, abbiamo ottenuto cinque tabelle;
- la costruzione di un quadro quantitativo, analogo a quello utilizzato in tutti i paesi oggetto del nostro studio, suddiviso in:
  - a) quadro della spesa per l'istruzione prescolastica, primaria e secondaria, compilato in base a fonti Istat e Censis;
  - b) quadro dei trasferimenti finanziari correnti per l'istruzione prescolastica, primaria e secondaria, e quadro dei trasferimenti in conto capitale, stesse fonti;
  - c) quadro della spesa pubblica per l'istruzione prescolastica, primaria e secondaria, per livelli. La disaggregazione è possibile solo per i dati del Ministero della Pubblica Istruzione.

I quadri sovraelencati sono stati utilizzati per il confronto internazionale, avendo come anno di riferimento il 1975. Abbiamo aggiornato le cifre relative al 1983 (stime in alcuni casi per il 1984) allo scopo di quantificare, per chi ci legga, l'entità della spesa, e per consentire l'individuazione di alcune linee di tendenza. Abbiamo anche verificato la validità del quadro di analisi dei centri di spesa e finanziamento delle spese correnti per l'insegnamento e delle spese in conto capitale ai diversi livelli e nei diversi tipi di istruzione.

### *Centri di finanziamento e di spesa per l'istruzione.*

Per poter fornire valide indicazioni di carattere metodologico, si sono innanzitutto individuati i *soggetti* e gli *oggetti* di spesa per l'istruzione, met-

tendo poi in relazione le diverse funzioni – di finanziamento e di spesa – che a ciascun soggetto competono:

- centro di spesa;
- centro di finanziamento obbligatorio;
- centro di finanziamento facoltativo.

I soggetti che intervengono nel decidere le spese per l'istruzione e nel finanziarle sono:

- a) Ministero della Pubblica Istruzione;
- b) altri Ministeri (Lavori Pubblici, Tesoro e altri per quote minime);
- c) Enti locali:
  - c1) Regioni
  - c2) Province
  - c3) Comuni;
- d) famiglie degli utenti;
- e) scuole direttamente e interamente gestite dalla Pubblica Amministrazione;
- f) scuole non direttamente gestite dalla Pubblica Amministrazione;
- g) istituzioni private varie.

I Distretti Scolastici e i Consigli Scolastici Provinciali non hanno alcun potere decisionale sulle spese.

Gli oggetti di spesa sono suddivisi in:

A. *Spese correnti.*

A.1. *Spese correnti dirette:* per la produzione del servizio di insegnamento: sono le spese sostenute nel corso dell'anno finanziario per la normale gestione del servizio di insegnamento (esclusi i servizi connessi).

A.1.1. *Spese per il personale*

A.1.1.1. Spese per il personale docente

A.1.1.2. Spese per il personale non docente  
(amministrativo, ausiliario e tecnico)\*

A.1.2. *Altre spese per l'insegnamento*

A.1.2.1. Materiali per i servizi didattici

A.1.2.2. Materiali di funzionamento

(luce, riscaldamento, manutenzione ordinaria)

\* Il personale tecnico addetto ai laboratori è presente solo nelle scuole superiori (licei e istituti tecnici).

- A.1.2.3. Affitti
- A.1.2.4. Interessi
- A.1.2.5. Altre spese
- A.2. *Servizi generali*
  - A.2.1. Personale servizi generali
  - A.2.2. Aggiornamento degli insegnanti e ricerca
  - A.2.3. Altro
- A.3. *Assistenza scolastica*: per la produzione dei servizi connessi all'insegnamento, per l'acquisto di beni di consumo e per il conferimento di borse di studio
  - A.3.1. Orientamento scolastico
  - A.3.2. Trasporti
  - A.3.3. Mense e internati
  - A.3.4. Libri e dotazioni personali
  - A.3.5. Borse di studio
  - A.3.6. Medicina scolastica
  - A.3.7. Altro\*
- A.4. *Trasferimenti correnti*: conferimenti finanziari da un soggetto ad un altro, senza che vi sia un corrispettivo ed aventi un vincolo di destinazione, erogati per far fronte a spese correnti di gestione.
- B. *Spese in conto capitale*: spese per investimenti in terreni, edifici e attrezzature e trasferimenti in conto capitale.
  - B.1. Terreni
  - B.2. Edifici
  - B.3. Attrezzature (arredi)
  - B.4. Manutenzione straordinaria
  - B.5. Altre
  - B.6. Trasferimenti in c/capitale: erogati per far fronte a spese in c/capitale (per terreni, edifici, attrezzature) o destinati genericamente ad incrementare il patrimonio.

Quanto alle *modalità di intervento*,

- *Le spese correnti* per l'insegnamento (A.1.) e in conto capitale (B.) delle *scuole gestite dalla Pubblica Amministrazione* statale, o comunale, sono

\* Orario maggiorato: nelle prescolastiche, attività integrativa o tempo pieno nella primaria; tempo prolungato nella media.

interamente decise e finanziate alla Pubblica Amministrazione stessa secondo quanto indicato nella tavola 1.

- *Le spese correnti* per l'insegnamento (A.1.) e in conto capitale (B.) delle scuole non gestite dalla Pubblica Amministrazione sono a carico totale delle istituzioni che le gestiscono, le quali possono chiedere alle famiglie il pagamento di una retta, a totale o parziale copertura dei costi. In alcuni casi, i Comuni possono finanziare parzialmente i materiali per il funzionamento.
- *Le spese correnti per i servizi generali* (A.2) delle scuole gestite dalla Pubblica Amministrazione sono interamente sostenute dal Ministero della P.I. (si veda paragrafo successivo).

*Centri di spesa e di finanziamento delle spese correnti per l'insegnamento (A.1) e delle spese in c/ capitale (B.).*

Le spese considerate nelle tavole 1-5, sono quelle indicate nel titolo e, inoltre, quelle relative alle attività didattico-ricreative che si svolgono fuori orario scolastico e che assumono diverse denominazioni a seconda del livello.

Sono facoltative a carico del Comune e spesso rappresentano il modo con il quale si tende a realizzare la "scuola a tempo pieno".

L'autonomia finanziaria delle scuole è notevolmente limitata. Esse infatti dispongono di un fondo modesto attribuito dal Ministero della P.I. che in parte viene utilizzato per le spese di funzionamento (tasse sui rifiuti solidi, ecc.), in parte rimane a disposizione della scuola per l'acquisto di materiale didattico o per le attività connesse di assistenza. Tale fondo viene calcolato moltiplicando un contributo fisso per il numero delle classi funzionanti: il contributo era nell'anno scolastico 1985-1986, di 140.000 lire per le elementari, 300.000 per le medie e 500.000 per la secondaria (eccetto i licei artistici, per cui la quota è di 1.300.000 lire).

La normativa per il funzionamento differisce secondo i livelli: in generale le spese per il personale docente e amministrativo e per il materiale didattico sono a carico del Ministero P.I., quelle per il personale ausiliario e per il funzionamento e le spese in conto capitale sono a carico degli Enti Locali (Comune e Provincia): con il parziale contributo, per queste ultime, del Ministero dei Lavori Pubblici. Le Regioni operano trasferimenti alle Province e ai Comuni per il diritto allo studio e l'assistenza.

Tav. 1.

Livello: Prescolastico Tipo: Statale							
Oggetti	Soggetti	Ministero P.I.		Comuni		Scuole	
		Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa
<b>Spese correnti per l'insegnamento</b>							
A.1.1.1.	Personale docente	•	•				
A.1.1.2.	Personale amministrativo	•	•				
	Personale tecnico						
	Personale ausiliario			•	•		
A.1.2.1.	Materiali per servizi didattici	•		□			•
A.1.2.2.	Materiali per il funzionamento	•					•
A.3.7.	Prolungamento orario	•	•				
<b>Spese in c/capitale</b>							
B.1.	Terreni			•	•		
B.2.	Edifici			•	•		
B.3.	Arredi	□	□	•	•		
B.4.	Manutenzione			•	•		

Note: Il Ministero dei Lavori Pubblici può finanziare gli edifici.

□ facoltativo

• obbligatorio

Tav. 2.

Livello: Prescolastico							
Tipo: Comunale							
Oggetti	Soggetti	Ministero P.I.		Comuni		Scuole	
		Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa
<b>Spese correnti per l'insegnamento</b>							
A.1.1.1.	Personale docente			•	•		
A.1.1.2.	Personale amministrativo			•	•		
	Personale tecnico						
	Personale ausiliario			•	•		
A.1.2.I.	Materiali per servizi didattici			•	•		□
A.1.2.2.	Materiali per il funzionamento			•	•		
A.3.7.	Prolungamento orario			•	•		
<b>Spese in c/capitale</b>							
B.1.	Terreni			•	•		
B.2.	Edifici			•	•		
B.3.	Arredi			•	•		
B.4.	Manutenzione				•	•	

Note:

□ facoltativo

• obbligatorio

Tav. 3.

Livello: Primario Tipo: Statale							
Oggetti	Soggetti	Ministero P.I.		Comuni		Scuole	
		Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa
<b>Spese correnti per l'insegnamento</b>							
A.1.1.1. Personale docente		•	•				
A.1.1.2. Personale amministrativo		•	•				
Personale tecnico							
Personale ausiliario				•	•		
A.1.2.1. Materiali per servizi didattici		•		□			•
A.1.2.2. Materiali per il funzionamento		•					•
A.3.7. Prolungamento orario		•	•	□	□		
<b>Spese in c/capitale</b>							
B.1. Terreni				•	•		
B.2. Edifici				•	•		
B.3. Arredi				•	•		
B.4. Manutenzione				•	•		

Note: Il Ministero dei Lavori Pubblici può finanziare gli edifici, la Regione gli edifici e i terreni.

□ facoltativo

• obbligatorio

Tav. 4.

Livello: Secondario inferiore (media) Tipo: Statale								
Oggetti	Soggetti	Ministero P.I.		Comuni		Scuole		
		Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	
<b>Spese correnti per l'insegnamento</b>								
A.1.1.1.	Personale docente	•	•					
A.1.1.2.	Personale amministrativo	•	•					
	Personale tecnico							
	Personale ausiliario	•	•					
A.1.2.1.	Materiali per servizi didattici	•		<input type="checkbox"/>			•	
A.1.2.2.	Materiali per il funzionamento	•					•	
A3.7.	Prolungamento orario	•	•					
<b>Spese in e/capitale</b>								
B.1.	Terreni			•	•			
B.2.	Edifici			•	•			
B.3.	Arredi			•	•			
B.4.	Manutenzione			•	•			

Note: Il Ministero dei Lavori Pubblici può finanziare gli edifici, la Regione gli edifici e i terreni.

facoltativo

• obbligatorio

Tav. 5a.

Livello: Secondario superiore: Licei classici, Istituti magistrali							
Tipo: Statale							
Oggetti	Soggetti	Ministero P.I.		Province		Scuole	
		Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa
<b>Spese correnti per l'insegnamento</b>							
A.1.1.1.	Personale docente	•	•				
A.1.1.2.	Personale amministrativo	•	•				
	Personale tecnico	•	•				
	Personale ausiliario	•	•				
A.1.2.1.	Materiali per servizi didattici	•					•
A.1.2.2.	Materiali per il funzionamento	•		•	•		•
A.3.7.	Prolungamento orario						
<b>Spese in e/capitale</b>							
B.1.	Terreni			•	•		
B.2.	Edifici			•	•		
B.3.	Arredi			•	•		
B.4.	Manutenzione			•	•		

Note: Il Ministero dei Lavori Pubblici può finanziare gli edifici, la Regione gli edifici e i terreni.

facoltativo

• obbligatorio

Tav. 5b.

Livello: Secondario superiore: Licei scientifici, istituti tecnici Tipo: Statale							
Oggetti	Soggetti	Ministero P.I.		Province		Scuole	
		Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa
<b>Spese correnti per l'insegnamento</b>							
A.1.1.1. Personale docente		•	•				
A.1.1.2. Personale amministrativo				•	•		
Personale tecnico				•	•		
Personale ausiliario				•	•		
A.1.2.1. Materiali per servizi didattici		•					•
A.1.2.2. Materiali per il funzionamento		•					•
A.3.7. Prolungamento orario							
<b>Spese in c/capitale</b>							
B.1. Terreni				•	•		
B.2. Edifici				•	•		
B.3. Arredi				•	•		
B.4. Manutenzione				•	•		

Note: Il Ministero dei Lavori Pubblici può finanziare gli edifici, la Regione gli edifici e i terreni.

facoltativo

• obbligatorio

*Le spese correnti per l'assistenza scolastica.*

Sono finanziate dalle Regioni le quali fissano, in base a legge regionale, i criteri di distribuzione per funzioni, per livelli scolastici, per zone territoriali. Normalmente le Regioni trasferiscono i fondi per l'assistenza ad Enti dell'amministrazione locale (Comuni) i quali, entro limiti fissati dalla legge regionale, possono decidere le modalità di spese ed eventualmente integrazioni della spesa stessa.

Le differenze per livelli, o per tipi di scuola, dipendono dalle decisioni regionali, comunali, e delle singole scuole. In generale i servizi di assistenza devono essere forniti agli studenti, a prescindere dal tipo istituzionale della scuola da essi frequentata.

Tav. 6. Centri di spesa e di finanziamento delle spese correnti per assistenza scolastica.

Soggetti Oggetti	c.1. Regioni		c.2. Province		c.3. Comuni		e Scuole P.A.	
	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa	Finanz.	Spesa
A3. Assistenza scolastica								
A3.1. Orientamento	<input type="checkbox"/>							
A3.2. Trasporti					•	•		
A3.3. Mense, inter.					•	•		
A.3.4.1. Libri - elem.					•	•		
- media					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Libri (scuola sec. II ciclo)					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
A.3.4.2. Dotaz. person.					<input type="checkbox"/>			
A.3.5. Borse studio	<input type="checkbox"/>							
A.3.6. Medicina scol.					•	•		

<sup>1</sup> Si praticano riduzioni per gli studenti sui trasporti pubblici oppure si organizzano servizi di trasporto alunni.

<sup>2</sup> Normalmente viene fissato un prezzo politico crescente con le classi di reddito.

*I trasferimenti.*

Quanto ai *trasferimenti*, dai dati di bilancio risulta che si sono effettuati trasferimenti rilevanti solo dalle Regioni ai Comuni e alle Province in gran parte a copertura delle spese per l'assistenza scolastica (*trasferimenti correnti*). Il M.P.I. nel 1981 ha effettuato i seguenti trasferimenti (somme pagate in milioni di lire):

Titolo 1. Spese correnti (16.286 miliardi)	
1. Servizi generali	8.268
3. Scuole materne	33.205
4. Istruzione elementare	47.584
6. Istruzione secondaria di primo grado	94
7. Istruzione classica, scientifica e magistrale	6
8. Istruzione tecnica e professionale	432
9. Istruzione artistica	472
10. Educazione fisica	273
11. Istituti di educazione	429
12. Istituti per sordomuti e ciechi	901
13. Istruzione media non statale	740
14. Istruzione universitaria	351.106
17. Scambi culturali	593
19. Edilizia (ai Comuni)	238
Totale trasferimenti correnti (cat. 5)	<hr/> 443.340

Quanto ai *trasferimenti in conto capitale* per l'edilizia, sono i Comuni e le Province che li ricevono dalle Regioni e, in piccola parte, dai Ministeri dei Lavori Pubblici e della P.I.

È particolarmente problematico ricostruire con esattezza le cifre, in quanto, ad esempio, nella voce 5 sopracitata sarebbe necessario vedere quale parte è direttamente trasferita alle scuole e quale invece agli Enti Locali. Analogamente, nel 1982, su 222.929 milioni spesi in c/capitale dal Ministero dei Lavori Pubblici per l'edilizia scolastica, 66.548 sono stati trasferiti ai Comuni, e gli Enti Locali stessi ricevono anche dei fondi indistinti di finanziamento (v. tav. 1.4).

*I principali dati quantitativi.*

Si è già detto che a motivo della molteplicità delle fonti e della mancanza di criteri comuni per la raccolta e la classificazione dei dati, non è facile determinare i costi dell'istruzione, sia globali che pro-capite. Ciononostante, per poter fornire indicazioni attuali, abbiamo semplificato lo schema originario di rilevazione utilizzato per il confronto fra i paesi europei e daremo i valori relativi ad alcune voci così suddivisi:

- spese del settore pubblico per l'istruzione e la cultura;
- spese dello Stato e del Ministero della Pubblica Istruzione;
- spese degli Enti pubblici per l'istruzione e la cultura.

## 1. La spesa pubblica per l'istruzione e la cultura

Tav. 1.1. *Serie storica delle spese totali per Stato, Regioni, Province e Comuni (miliardi di lire).*

Anno	Stato (a)	Regioni (c)	Province (d)	Comuni	Totale
1975	5266,4	317,0	226,8	1110,2	6920,4
1976	6304,4	508,1	289,9	1398,5	8500,9
1977	8406,9	785,6	337,1	1800,6	11330,2
1978	9759,8	1058,4	516,6	2242,2	13577,0
1979	(b) 12695,9	1256,7	602,3	2964,9	17519,8
1980	16238,8	1518,9	640,5	3251,8	21650,0
1981	18882,3	1963,3	1009,8	4217,8	26073,2
1982	21815,2	1875,1	1294,5	4827,9	29812,7
1983	26773,6	2038,3	1438,4	7782,8	38033,1
1984	(e) 28954,8	2983,2	1515,3	7915,3	41368,6
su 100 del totale					
1975	76,1	4,6	3,3	16,0	100,0
1976	74,2	6,0	3,4	16,5	100,0
1977	74,2	6,9	3,0	15,9	100,0
1978	71,9	7,8	3,8	16,5	100,0
1979	72,5	7,2	3,4	16,9	100,0
1980	75,0	7,0	3,0	15,0	100,0
1981	72,4	7,5	3,9	16,2	100,0
1982	73,2	6,3	4,3	16,2	100,0
1983	70,4	5,4	3,8	20,5	100,0
1984	70,0	7,2	3,7	10,1	100,0

Fonte: Censis, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, 1985 (Roma 1986).

Note:

- (a) Si tratta di somme impegnate per spese correnti e in conto capitale. Sono escluse le spese effettuate dalle università con fondi propri.
- (b) Le spese dello Stato, comprensive di quelle sostenute per l'istruzione e la cultura dai vari Ministeri, sono al netto dei contributi agli Enti locali per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei Comuni e delle Province. Nel 1979 tali contributi sono stati soppressi.
- (c) Dal 1973 sono compresi i contributi alle Regioni a statuto ordinario e le spese delle Province autonome.
- (d) Dal 1973 sono escluse le spese delle Province autonome.
- (e) Dati provvisori.

Riportiamo la serie storica Censis, in cui valori relativi agli Enti pubblici (e quindi i totali) sono superiori.

Anno	Stato	Regioni (b)	Province (c)	Comuni	Totale
1980	16238,8	1508,8	904,7	4383,9	23036,2
1981	18882,3	1970,2	1073,0	5440,4	27365,9
1982	21815,2	1826,3	1135,3	6066,4	30843,2
1983	26773,6	(d) 2038,3	(d) 1438,4	(d) 7782,8	38033,1
1984	(d) 28611,0	(e) 2178,2	(d) 1537,1	(e) 8316,9	(e) 40643,2
Variaz. % (1980-84)	76,2	44,4	69,9	89,7	76,4

Fonte: Censis, *XIX Rapporto sulla situazione sociale del paese*, 1985 (Roma 1986).

Tav. 1.2. Serie storica degli indicatori delle spese globali.

Anno	Rapporto percentuale fra le spese per I. e C. e il Prodotto interno lordo	Spesa media per abitante (in lire)
1974	6,0	107.948
1975	5,5	125.321
1976	5,4	152.924
1977	6,0	202.875
1978	6,1	242.174
1979	6,5	311.480
1980	6,4	383.839
1981	6,4	454.677
1982	6,4	535.920
1983	7,0	662.576
1984 (stima)	6,8	726.670

Fonte: ibidem.

Nota. Anche in questo caso i valori stimati dal Censis differiscono leggermente.

Anno	Incidenza sul P.I.L.	Spesa pubblica media per abitante (lire)
1980	6,8	408.704
1981	6,8	484.626
1982	6,6	547.309
1983	7,0	670.281
1984	6,6	712.033
		4- 74,2%

Tav. 1.3. *Spese impegnate di parte corrente e in conto capitale, per Stato, Regioni, Province e Comuni (1982).*

	Valore	Composizione%
<i>Spese correnti</i>		
Stato	19.232	75,3
Regioni	1.424	5,6
Province	1.015	4,0
Comuni	3.873	15,2
Totale	25.544	100,0
<i>Spese in c/k</i>		
Stato	2.583	60,5
Regioni	451	10,6
Province	279	6,5
Comuni	955	22,4
Totale	4.268	100,0
<i>Spese complessive</i>		
Stato	21.815	73,2 <sup>1</sup>
Regioni	1.815	6,3
Province	1.294	4,3
Comuni	4.828	16,2
Totale	29.812	100,0

Fonte: ibidem e nostre elaborazioni.

<sup>1</sup> Di cui Istruzione 20.005 così suddivisi: personale 18.772, acquisto beni e servizi 415, interessi passivi 45, altro 773.

Tav. 1.4. *Totale delle spese pubbliche per l'istruzione e la cultura, 1981 e '82, bilanci consuntivi (milioni di lire).*

	1981			1982		
	Spese correnti	Spese c/k	Totale	Spese correnti	Spese c/k	Totale
Totale di cui:	17755335	1223768	18979103	21057684	1299800	22357484
Cultura	1370419	172798	1543217	1577149	237267	1814416
Trasferim. ad Enti reg. e locali	261356	154985	416341	348747	249403	598150
Amm. dello Stato (al netto dei trasf. ad Enti reg. e loc.)	17493979	1068783	18562762	20708937	1050397	21759334
Incidenza % sulla spesa statale	13,5	5,3	12,3	12,3	3,6	10,8
Amm. reg. e loc. (a)	4460300	715800	5176100	5429300	1352800	6782100
Regioni e Province autonome	987500	386300	1373800	1130200	367100	1497300
Province	671900	130100	802000	833200	252000	1085200
Comuni	3238700	565600	3804300	4160900	1000300	5161200
Università	414918	127921	542839	495351	168170	663521
Opere universitarie	207164	22369	229533	257608	35004	292612
Cassa Mezzogiorno		51696	51696		31203	31203
Edilizia scolastica		160	160		332	332
Istr. e qualificaz. professionale		33729	33729		20821	20821
Restauro, scavi archeologici, musei, ecc.		17500	17500		10000	10000
Ricerca scientifica		307	307		50	50
Totale amm. reg., loc. ed enti pubbl.	5082382	917786	6000168	6182259	1587177	7769436
Totale generale	22576361	1986569	24562930	26891196	2637574	29528770
Incidenza % sul reddito nazionale lordo	5,6	0,5	6,1	5,7	0,6	6,3
Spesa media per ab. in lire (b)	399170	35124	434294	475197	46609	521806

Fonte: Istat, *Statistiche dell'istruzione, 1984*, tomo I (Roma 1985).

(a) Al netto dei trasferimenti interni: i totali, pertanto, differiscono dalla somma delle singole voci.

(b) Popolazione residente al 30 giugno.

Tav. 15. *Spese pubbliche per l'istruzione, bilanci consuntivi per destinazione e soggetto erogatore, 1982.*

Enti di destinazione delle spese	Spese correnti	Spese in c/k	Totale	% aumento sul 1981		
				Spese correnti	Spese in c/k	Totale
<i>Ministero pubblica istruzione</i>	19383977	347115	19731092	19	48,9	19,4
Servizi generali	3814707		3814707			
Scuola materna	922228	2	922230			
Istruzione element.	4619907	5	4619912			
Istruz. sec. I grado	4110885		4110885			
Istruz. classica, scient. e magistr.	883960	13	883973			
Istruzione tecnica e professionale	2410296		2410296			
Istruzione artistica	295501		295501			
Educazione fisica	494524	2071	496595			
Ist. di educaz. (a)	18134		18134			
Ist. speciali (b)	2914		2914			
Istr. media non stat.	1029		1029			
Istr. universitaria	1805027(c)	334011(d)	2139038			
Edilizia e arredam. della scuola	3018	11013	14031			
Scambi culturali	1847		1847			
<i>Ministero del lavoro e prev. sociale</i>						
Orientam. e addestr. professionale		93685	93685		-5,1	-5,1
<i>Ministero sanità</i>						
Contributi funzion. scuole e formaz. prof. paramedici		146	146		-73,8	-73,8
<i>Ministero lavori pubblici</i>						
Edilizia scolastica		222929	222929		-16,2	-16,2
Opere a tutela del patrim. storico e artistico		23101	23101			
<i>Ministero del tesoro</i>						
Edilizia scolastica	44780		44780		-15,9	-15,9

Fonte: ibidem.

I dati si riferiscono all'Amministrazione dello Stato. Le cifre sono desunte dal *Rendiconto generale dello Stato*, parte I, conto Bilancio. Le cifre considerate si riferiscono sempre ai pagamenti effettuati sia in conto competenze sia in conto residui.

- (a) Convitti nazionali, collegi, educandati femminili statali ed istituti pubblici di educazione.  
 (b) Istituti dei sordomuti e dei ciechi ed altre scuole speciali.  
 (c) Comprende 299.624 milioni trasferiti alle Università e 48.057 milioni trasferiti alle Opere universitarie.  
 (d) Comprende 166.855 milioni trasferiti alle Università.

Tav. I.6. Spese dello Stato per l'istruzione, 1982-84 per destinazione e per soggetto erogatore (milioni di lire).

Enti Voci di bilancio	1982		1983		1984	
	Spese correnti	Spese in c/k Totale	Spese correnti	Spese in c/k Totale	Spese correnti	Spese in c/k Totale
<i>Ministero pubblica istruzione</i>						
Servizi generali	18243678	256000	21583897	293000	23264254	276000
Scuola materna	3392451	3392451	5072406		4896892	
Istruzione element.	833658	833658	938004		1048012	
Istruz. sec. I grado	4237332	4237332	4786970		5470170	
Istruz. classica, scient. e magistr.	3467110	3467110	3999057		4329068	
Istruzione tecnica e professionale	969319	969319	950988		1056765	
Istruzione artistica	2370893	2370893	2636807		2964398	
Educazione fisica	337600	337600	358752		416894	
Ist. di educuz.	521454	2000	531045	2000	581854	2000
Ist. speciali	19319	19319	21969		25069	
Istr. media non stat.	3216	3216	3495		3652	
Istr. universitaria	1064	1064	1164		1164	
Edilizia e arredam. della scuola	2085057	251000	2278135	291000	2465021	257000
Scambi culturali	3240	3000	3190		3190	
<i>Ministero del lavoro e prev. sociale</i>	1965	1965	1915		2105	
Orientam. e address. professionale		30000		30000		30000
		30000		30000		30000

(segue).

Enti Voci di bilancio	1982		1983		1984	
	Spese correnti	Spese in c/k	Totale	Spese correnti	Spese in c/k	Totale
<i>Ministero lavori pubblici</i>						
Edilizia scolastica		35767	35767		43762	43761
<i>Ministero del tesoro</i>						
Edilizia scolastica	48274	10000	58274	39277	10000	49277
Fondo a favore di ist. scolastiche	44440	10000	54440	35490	10000	45490
	3834		3834	3787		3787
<i>Ministero Affari esteri</i>						
Attività culturali ed educative per la collettività all'estero	11667		11667	11541		11541
Contributi ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educ., scolastica e culturale	3472		3472	3846		3846
	8195		8195	7695		7695
<i>Totale</i>	18303869	331767	18635386	21634715	376762	2291477
				23308101	359761	23667862

Fonte: *Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 1985.*

## 2. Le spese dello Stato e del Ministero P.I. per l'istruzione e la cultura

Tav. 2.1. *Spese dello Stato per l'istruzione e la cultura. Anni 1980-1984 (in miliardi di lire). Bilanci consuntivi.*

Anni	Spese per l'istruzione e la cultura	Incidenza percentuale sulle spese complessive dello Stato
1980	16.238,8	10,4
1981	18.882,3	10,1
1982	21.815,2	9,3
1983	26.775,6	8,6
1984 (a)	28.611,0	8,2

Fonte: *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, vari anni.

(a) Dati provvisori.



Tav. 23. *Evoluzione della spesa consuntiva del Ministero della Pubblica Istruzione nel complesso e per il solo personale (miliardi di lire). Anni 1980-84.*

Evoluzione della spesa	1980	1981	1982	1983	1984
Spesa complessiva miliardi di lire	12950,3	16520,2	19731,1	23536,8	25438,0
Variaz. % rispetto all'anno precedente	32,8	27,6	19,4	19,3	8,1
Spesa per il personale miliardi di lire	12126,8	15443,9	18381,9	21935,0	23998,2
Variaz. % rispetto all'anno precedente	35,3	27,4	19,0	19,3	9,4
% spesa per il personale rispetto alla spesa complessiva	93,6	93,5	93,2	93,2	94,3
Spesa per il solo personale docente	9977,2	12281,3	14857,2	15914,7	18790,4
% sulla spesa complessiva	77,0	74,3	75,3	67,6	73,9
Spesa per il solo personale supplente	580,5(a)	1131,2(a)	1145,5	2398,0	1289,1
% sulla spesa complessiva	4,5	6,8	5,8	10,2	5,1

Fonte: Censis, *XIX Rapporto sulla situazione sociale del Paese, 1985*, (Roma 1986).

(a) Compresa le spese per il personale supplente non docente.

Tav. 14. *Spese del Ministero della Pubblica Istruzione nei vari gradi di istruzione. Dati di consuntivo in miliardi di lire. Indicatori riassuntivi. Anno finanziario 1984 (lire correnti).*

Gradi di istruzione	Spesa	Variaz. % 1983-84	Variaz. % 1977-84	Spesa person.: % sulla spesa compl.
Spese generali e indivisibili (a)	5302,2	-0,78	3007,60	98,07
Scuola materna	1151,9	7,18	342,05	94,11
Istruz. elementare	6078,3	13,44	203,08	98,10
Istruz. media (b)	5347,1	8,57	158,36	99,14
Istruz. classica, scient., mag. (b)	1082,1	0,30	176,80	97,64
Istr. tecn. (b) (c)	1982,8	12,38	210,97	96,09
Istr. prof. (b) (c)	1083,7	7,60	173,34	95,78
Istr. art. (b) (c)	362,1	12,87	192,00	94,60
Istr. universitaria	3047,8	14,44	291,67	68,89
<i>Totale</i>	25438,0	8,08	272,26	94,34

Fonte: ibidem.

- (a) Sono comprese le spese per i servizi generali, scuola elementare per adulti, istituti di educazione per sordomuti e ciechi, istruzione media non statale, scambi culturali, assistenza scolastica, edilizia e arredamenti, personale non docente e personale supplente.
- (b) Le cifre comprendono una quota parte delle spese per l'educazione fisica, proporzionale al numero delle classi dei singoli gradi di istruzione nelle scuole statali.
- (c) La disaggregazione delle spese consuntive relative alla rubrica dell'istruzione tecnica che si riferiscono all'istruzione tecnica e all'istruzione professionale è effettuata proporzionalmente alla divisione, concordata amministrativamente, fra i due servizi, delle spese scritte negli stati di previsione (in qualche caso delle spese del preventivo consolidato).

Tav. 2.5. *Spesa media del Ministero della Pubblica Istruzione per alunno e per classe di scuola statale.*

Voci di spesa	Spese (a) (miliardi di lire)		Spesa media per alunno (in lire)		Spesa media per classe (milioni di lire)	
	1984(b)	1985(b)	1984	1985	1984	1985
						Variaz. %
Spese generali e indivisibili <sup>1</sup>	4580	4973				
Istruz. elementare	6098	6592	1624810	1827239	26,2	29,2
Istruz. secondaria inferiore	5472	5592	2033030	2095051	43,0	44,3
Istruz. secondaria superiore	4683	5147	2095812	2258583	50,0	53,2
Istruz. universitaria	2728	3161	(c)2506406	(c)2839666		
Altre spese <sup>2</sup>	1207	1399				
<b>Totale</b>	<b>24768</b>	<b>26864</b>	<b>(d)2412190</b>	<b>(d)2633730</b>	<b>45,9</b>	<b>49,7</b>
						<b>8,3</b>

Fonte: ibidem.

(a) Fonte: Ministero del Tesoro, *Bilancio consuntivo del Ministero della Pubblica Istruzione. Somme impegnate.*

(b) Sono esclusi i fuori corso.

(c) Compresi i fuori corso.

(d) Si tiene conto anche delle "spese generali indivisibili" ma non delle "altre spese".

<sup>1</sup> Sono comprese le voci: spese per i servizi generali, spese per l'assistenza scolastica, spese per l'edilizia e l'arredamento della scuola e dal 1979 le spese per il personale non docente.

<sup>2</sup> Sono comprese le voci: spese per la scuola materna, spese per la scuola elementare per adulti, spese per la scuola popolare, spese per gli istituti di educazione, spese per gli istituti per sordomuti e ciechi, spese per l'istruzione media non statale e spese per gli scambi culturali.

Nota. Il Censis, elaborando fonti Istat e Ministero P.I., ricava valori inferiori, che diamo a confronto.

*Spesa consuntiva del Ministro della Pubblica Istruzione per alunno di scuola statale nei vari gradi di istruzione.*

Gradi di istruzione	1983	1984
Scuola materna	1.330,1	1.453,1
Istruzione elementare	1.307,2	1.556,6
Istruzione media	1.741,3	1.934,4
Istruzione classica, scientifica e magistrale	1.565,2	1.656,1
Istruzione tecnica	1.747,5	1.854,9
Istruzione professionale	2.014,7	2.157,3
Istruzione universitaria	3.802,3	3.989,7

*Spesa media consuntiva del Ministero della Pubblica Istruzione per classe (a) di scuola statale nei vari gradi di istruzione (b) (milioni di lire correnti).*

Gradi di istruzione	1983	1984
Scuola materna	33,5	36,0
Istruzione elementare	21,2	25,0
Istruzione media	37,1	40,9
Istruzione classica, scientifica e magistrale	37,3	39,7
Istruzione tecnica	42,3	46,1
Istruzione professionale	43,8	48,1

Fonte: Censis, *XIX Rapporto sulla situazione sociale del paese*, 1985 (Roma 1986).

### 3. Spese degli Enti locali per l'istruzione e la cultura

Tav. 3.1. Istruzione e cultura. Spese. SOUMIC pagate 1982 (miliardi di lire, spese al lordo dei trasferimenti).

	Valore	Composizione %	% su voci di bilancio
<i>Spese correnti</i>			
Regioni	1.285,7	18,9	3,9
Province	829,2	12,8	26,8
Comuni	4.343,5	67,3	20,8
Totale	6.391,5	100,0	11,4
<i>Spese in c/k</i>			
Regioni	467,5	24,0	4,9
Province	342,8	17,6	10,2
Comuni	1.135,9	58,4	4,6
Totale	1.946,2	100,0	5,2

Fonte: Istat, *I Bilanci delle Amministrazioni Regionali; Provinciali e Comunali*, ed. 1982, (Roma 1985).

Tav. 3.2. Spese dei Comuni per la funzione istruzione e cultura, somme pagate nel 1982 (miliardi di lire) per dimensioni.

Classe di ampiezza (abitanti)	Spese correnti	%	Spese in c/k	%
fino a 5.000	431,4	11,9	218,7	23,7
5.000-10.000	317,5	8,8	116,1	12,5
10.000-20.000	314,7	8,7	98,6	10,6
20.000-60.000	349,2	15,2	146,7	15,9
oltre 60.000	2.009,1	55,4	345,7	37,3
Totale	3.621,9	100,0	925,8	100,0

Fonte: ibidem.

Tav. 3.3. *Analisi della spesa dei Comuni per istruzione e cultura per rubriche. Somme pagate nel 1982 (miliardi di lire).*

	Spese correnti		Spese in conto capitale		Totale spese	
	10000/ 20000	20000/ 60000	60000+ 60000	10000/ 20000	20000/ 60000	60000+ 60000
Scuola materna	63,0	106,0	493,3	14,0	20,6	33,9
Istruz. primaria	101,1	179,2	543,8	33,0	59,4	125,3
Istruz. secondaria	33,1	59,2	256,3	38,3	49,0	121,1
Assist. scolastica	79,2	122,8	303,0	3,2	4,3	0,6
Vigilanza e profil. igienico-sanit. e scolastica	0,7	0,9	2,9	-	0,5	-
Altri servizi per l'istruzione	12,8	29,2	124,1	4,4	4,9	14,8
Musei, monumenti	13,1	24,0	111,9	3,7	8,3	27,9
Giardino zoologico	0,1	0,4	4,3	-	-	0,7
Servizi culturali diversi	11,6	27,5	169,5	2,0	2,7	21,4
<i>Totale</i>	314,7	549,2	2009,1	98,6	149,7	345,7
				413,4	695,9	2354,9

Fonte: ibidem.

Il dato aggregato sottostima l'universo: coefficiente di riporto 1,376787915.



## **Relazioni e interventi di discussione sulla ricerca**

### *Avvertenza.*

I testi degli interventi presentati nella giornata di discussione sulla ricerca pubblicata nelle pagine precedenti, tenutasi a Roma il 19 settembre 1986 presso la sede della ABI, sono stati raccolti da Adriana Rosas e, salvo diversa indicazione, rivisti dagli autori. L'ordine di presentazione dei testi riproduce la sequenza temporale degli interventi nel corso del dibattito.



On. Francesco Casati

*(Presidente della Commissione Istruzione e Belle Arti della Camera dei Deputati)*

La prima considerazione che vorrei fare si riferisce a quanto ha detto nell'introduzione il dottor Pacini e, cioè, al problema educazione.

Il problema istruzione, nel nostro paese come in tutti i paesi evoluti, non può non essere considerato dai responsabili della cosa pubblica come un problema centrale, un problema fondamentale.

E su questo convergono un po' tutti; in realtà, poi, la classe politica non ha un atteggiamento coerente con questa assunzione di responsabilità perché il problema scuola, dopo la conclusione di tutta una vicenda che ha portato ai movimenti del '68 e poi alla ripresa del '77 (pur tra loro così diversi) è stato praticamente accantonato e lasciato ad una trattativa stanca ed anche includente degli addetti ai lavori, che sono poi i poveri tapini che lavorano all'interno delle Commissioni Istruzione della Camera e del Senato.

Ora, un Parlamento che trova, per ragioni certamente note all'opinione pubblica, gravi difficoltà ad operare e concludere anche sulle cose urgenti e indilazionabili, che non ammettono ritardi e che richiedono comunque un intervento da parte sua, certamente non è stato messo in grado, da una sufficiente convinzione e forza politica, di concludere sulle questioni scolastiche o almeno sulle più importanti questioni scolastiche. Dobbiamo anche dire che, nonostante opinioni diverse e contrarie, abbiamo verificato una continuità di interventi nell'ultima fase, abbiamo potuto constatare una iniziativa a vario titolo criticabile, accettabile, encomiabile, del Ministero della Pubblica Istruzione, attraverso anche la presentazione di una serie notevole di progetti di legge, di disegni di legge, che sono di fronte al Parlamento. In sostanza, tuttavia, abbiamo dovuto constatare l'impossibilità pratica o quasi del Parlamento di intervenire.

L'anno scorso abbiamo avuto le dimostrazioni studentesche, che hanno riportato, in termini nuovi rispetto al passato, all'attenzione dell'opinione

pubblica il problema educazione, il problema della qualità della scuola e dell'educazione nel nostro paese. Qualche reazione c'è stata da parte del Parlamento, da parte dei partiti politici, ma ritengo si tratti di reazioni ancora deboli, comunque inadeguate rispetto all'urgenza di riservare a questo tema una attenzione dovuta e forse per alcuni aspetti diversa rispetto al passato. Durante l'ultima crisi di governo i partiti della maggioranza si sono ricompattati intorno ad un programma che vorrebbero attuare. All'interno di questo programma complessivo c'è anche una parte riservata all'istruzione; ma chiunque abbia letto ciò che è contenuto in questo programma credo non abbia potuto sottrarsi allo sconforto, perché in quel programma sono indicati tutti i più grandi problemi della pubblica istruzione nel nostro paese, che dovrebbero essere risolti nell'arco di vita di questo governo, che potrebbe anche durare un anno e mezzo, ma forse durerà fino al marzo 1987. Ora, ciò che non è stato possibile fare in tanti anni di discussione intorno ai più importanti problemi, dovrebbe essere possibile nel giro di qualche mese. Ciò è chiaramente assurdo.

Allora, io penso che dovremmo riflettere su questo: abbiamo un Parlamento, abbiamo una classe politica piuttosto restia ad occuparsi seriamente di questi temi e d'altra parte abbiamo anche un Parlamento che trova difficoltà e fatica a decidere su alcunché. Ora, l'interrogativo che mi sono posto in questi mesi è se la via delle riforme globali che investono tutto il sistema o interi ordini di scuola, che abbiamo indicato negli anni passati, entro e sulla quale ci siamo impegnati a fondo senza arrivare peraltro in fondo (qualcuno dice fortunatamente, altri dicono no, bisognava farlo) è ancora una via valida da percorrere o è una via che deve essere rivista e sostituita da un approccio più pragmatico, più graduale ai problemi. Forse bisogna fare una ulteriore riflessione, magari nella direzione qui indicata stamattina, per incidere anche con piccoli provvedimenti sui gangli vitali del sistema. L'obiettivo finale di questa conversione strategica sarebbe di determinare la messa in circolo o la valorizzazione di tutte le forze vitali (e non sono poche) che ci sono all'interno del sistema scolastico italiano. A me pare un'utile indicazione quella di orientarci, con tutte le cautele possibili, che ci vengono suggerite da errori che abbiamo fatto anche nel recente passato rispetto ad altri settori, verso una maggiore autonomia delle singole unità scolastiche. L'altra faccia della medaglia è senz'altro una maggiore responsabilità degli operatori, di coloro che sono all'interno del sistema scuola, quindi più autonomia, maggiore responsabilità e probabil-

mente un apporto più attivo, più vivo, più qualificato di tutti gli operatori.

Inoltre, forse bisognerebbe rivedere il sistema di finanziamento della scuola attraverso soluzioni che potrebbero essere individuate e verificate come attuabili, compatibili con la nostra tradizione e con la situazione attuale del nostro paese e di coloro che poi devono attuare questo sistema. Perché, ad esempio, non garantire una soglia minima, indispensabile e sufficiente, di finanziamento statale dell'istruzione, consentendo anche integrazioni a questi finanziamenti minimi, determinate dall'iniziativa di coloro che hanno progetti, che hanno obiettivi da raggiungere all'interno delle singole scuole? All'interno dell'accordo programmatico di governo è scritto che si cercherà di favorire, di incentivare, di sollecitare l'afflusso di risorse aggiuntive, pubbliche e private, alla scuola. Ora a me sembra che questa sia una direzione da battere. Possiamo anche ammettere un terzo livello di intervento, visto che nel nostro paese sussistono differenze notevoli da zona a zona della qualità del sistema scolastico. Si dovrebbe ammettere un ruolo equilibratore dello Stato, che tenderà in qualche misura ad aiutare situazioni più deboli.

Ora, io penso che il problema della scuola debba essere considerato dai politici, da coloro che stanno in Parlamento, partiti politici, come uno dei temi fondamentali di questa Repubblica, decisivi rispetto allo sviluppo futuro e poi che si abbia la coerenza, una volta fissato questo principio, di agire conseguentemente in Parlamento con una volontà costruttiva, con una volontà di affrontare in termini più pragmatici i problemi, in termini di maggiore convergenza, di minore suscettibilità ideologica, che finisce per polarizzare le posizioni invece che avvicinarle. Io penso che ci siano spazi sufficienti per tentare di varare qualche piccolo, ma significativo provvedimento nell'arco di tempo che ci separa dalla conclusione della legislatura. Ma anche qui, occorre rompere con la tradizione del passato, programmando anche nel tempo da parte del Parlamento, le scadenze entro le quali occorre veramente arrivare alla conclusione di un lavoro parlamentare. Se non facciamo questo, certamente ci ritroveremo qui a parlare un'altra volta di debolezze del nostro sistema scolastico, senza poi concretamente fare niente per migliorarlo. Io forse, rispetto a chi ha condotto la ricerca, ho un tasso di pessimismo minore.

Un puntello, forse non solidissimo, al mio ottimismo mi viene dal Rapporto Gardner che Luisa Ribolzi ben conosce. Noi siamo abituati a guardare agli USA come a un modello almeno nel campo organizzativo e dei

servizi sociali. Ebbene il Rapporto Gardner giudica la scuola americana di livello inferiore a quella italiana. Sarà la storia dell'erba del vicino che vale anche per loro. Perciò consoliamoci e andiamo avanti.

Sen. Luigi Covatta  
(*Sottosegretario di Stato alla Pubblica Istruzione*)

Nella presentazione della ricerca sono state dette cose convincenti che coincidono largamente con alcune prese di posizione, che hanno avuto conseguenze politiche che Casati, in qualche misura, lamentava. Io le ritengo invece felici. Sono decisioni che abbiamo preso da un anno almeno a questa parte, in materia di riforma della scuola secondaria e in materia di metodologia della riforma.

L'espressione inglese di "rolling reform" mi pare particolarmente felice anche se temo che sarà difficile farla adottare nel linguaggio corrente della struttura di governo della nostra scuola. Non debbo spendere molte parole per esprimere il mio consenso. Debbo solamente fare un'assicurazione: è stato detto che questa ricerca era pronta da qualche anno. Io l'ho letta per la prima volta quando mi è stata cortesemente inviata qualche settimana fa. Non ho copiato le prese di posizione sulla riforma della secondaria e sull'autonomia scolastica contenute in questa ricerca.

Vorrei dedicare gli altri pochi minuti che mi restano a due questioni. La prima: se sia possibile trasferire una linea di questo genere nella gestione quotidiana dell'amministrazione scolastica. Questa è la scommessa che personalmente ho fatto assumendo l'incarico di Sottosegretario. Non mi faccio illusioni circa la possibilità di un'evoluzione indolore del sistema di governo della nostra scuola verso nuovi modelli organizzativi.

Credo però che, per amore o per forza, per convinzione o per rassegnazione, se si vuole concludere questa legislatura con qualche risultato di politica scolastica, si dovrà avviare una legislazione in questa direzione. Si dovrà legiferare in questi termini, con questi criteri.

Per legiferare in tal senso, quattro mesi, sette mesi bastano e avanzano, ci vuole la volontà.

Occorre legiferare senza la pretesa di regolare ogni minuzia, senza la

pretesa di definire in una sede parlamentare, con un voto di maggioranza o di minoranza, quali debbono essere le discipline fondamentali e quali quelle secondarie. Io non dimenticherò mai il dibattito che ci fu al Senato sulle materie dell'area comune della scuola secondaria e soprattutto sull'ordine in cui queste materie andavano elencate. C'era la corrente storicistica, rappresentata dai più anziani esponenti del Partito Comunista, quelli ancora legati alla linea Croce-Gramsci che ovviamente volevano cominciare dalle materie storiche; c'era una corrente scienista ben rappresentata anche all'interno del P.C.I. che invece voleva esordire con le materie scientifiche; la corrente umanistica era largamente presente in tutti i partiti. Alla fine la mediazione fu raggiunta grazie alla saggezza del Sen. Scoppola che individuò un metodo corretto di elencazione: l'ordine alfabetico.

Un Parlamento che non voglia arrogarsi competenze che non sono le sue, che non voglia ridurre la legislazione scolastica a una regolamentazione burocratica e che invece sappia cogliere questa occasione per rimuovere gli ostacoli per una autentica riforma "rolling" del sistema di istruzione pubblica e in modo particolare del sistema di istruzione secondaria superiore che è l'anima del sistema, credo che abbia la possibilità e il dovere di non sprecare questi sette mesi a condizione ovviamente che affronti questa problematica non con rassegnazione, ma con convinzione.

Spesso sento colleghi anche della maggioranza convenire con le mie posizioni perché purtroppo non si può fare altro. Visto che non si può realizzare il grande disegno riformatore accontentiamoci dei piccoli passi. Non sono d'accordo. È un atteggiamento psicologicamente e politicamente sbagliato. Politicamente bisogna dire: fortunatamente siamo nelle condizioni di avviare autentici processi di riforma decentrando il sistema decisionale. Il Governo è intenzionato a presentare quanto prima, in forma autonoma, il disegno di legge sul riconoscimento della personalità giuridica degli istituti di istruzione secondaria superiore, che è un piccolo passo – questo sì – sulla via dell'autonomia finanziaria e didattica delle unità scolastiche.

Se non si fa ciò non si può fare il resto: avviare un processo di verifica e di rinnovamento dei programmi e dei contenuti didattici nelle sedi in cui questo si può fare. Le varie direzioni generali del Ministero stanno operando già in questa prospettiva. Si sono attuate esperienze egregie per preparare l'elevazione dell'obbligo scolastico, priorità assoluta a mio avviso non come puro atto giuridico – quale produzione di una legge – ma attraverso il progressivo accorpamento dei programmi e degli orari scolastici. Debbo

dire che quello della politica scolastica è l'unico settore in cui la cultura politica del giacobinismo non è caduta, perché l'idea che basti la pura volontà politica, esprimendosi attraverso la produzione di un atto legittimo quale una legge, per modificare l'esistente è dura a morire.

Voglio fare una seconda considerazione su ciò che la dottoressa Ribolzi chiamava con l'espressione educazione dei consumatori; bisogna stare attenti. Tutto quello che si può e si deve dire di male dell'amministrazione scolastica, della burocrazia, dello statalismo, del centralismo, ecc... è sacrosanto, lo sottoscrivo, va benissimo, però non è che sul versante della società civile fioriscano rose e fiori. Io trovo desolante l'esperienza di questo avvio di anno scolastico. Per la prima volta si è introdotta una banale modifica rispetto alla prassi: la flessibilità del calendario scolastico.

L'idea che l'orario scolastico non fosse l'orario ferroviario ha fatto impazzire le famiglie, l'idea che le famiglie debbano occuparsi dei loro figli a scuola almeno quanto si occupano dei loro figli sotto la naia non viene recepita. Naturalmente c'è più diffidenza a delegare alla naia. Se un generale dice qualche parolaccia ai soldati succede che le mamme si offendono e vanno a mangiare il rancio in caserma... Nei confronti della scuola la famiglia italiana tende a conferire una delega totale, salvo le rivendicazioni di carattere particolaristico individuale a favore dei propri figli. Gli stessi atteggiamenti si riscontrano attorno al mondo scolastico.

Trovo per lo meno bizzarra l'agitazione degli organizzatori di gite turistiche per studenti perché rivela l'esistenza di un mercato chiuso particolare che non è assolutamente disponibile a trasformarsi in un mercato aperto. Se si toglie l'obbligatorietà del consumo lo si fa crollare. Ciò vuol dire che vi era un mercato "drogato"... Quante altre realtà parassitarie di questo genere vi sono attorno a un modello di organizzazione scolastica pensato invece per essere imparziale, uguale, formalmente estraneo alle logiche di mercato e così via?

Nel momento in cui ci avviamo, sia pure molto timidamente e con fatica, sulla strada di un "rinnovamento rotolante" dell'organizzazione scolastica italiana, nel momento in cui prendiamo coscienza che il problema della riforma è più un problema organizzativo e non solo problema di contenuti, dobbiamo anche farci carico di verificare che quello che dovrebbe poi far "rotolare" questa riforma sia effettivamente efficiente, che i cuscinetti a sfera di questi meccanismi che devono guidare una riforma capace di autoregolarsi siano oliati a sufficienza, che attorno alla scuola la consapevolezza della società civile sia alta e non sia troppo bassa come oggi.

Sen. Salvatore Valitutti\*

*(Presidente della Commissione Istruzione Pubblica e Belle Arti del Senato della Repubblica)*

Io parlerò unicamente della ricerca “Il falso dilemma pubblico e privato”, che ritengo pregevolissima e su cui mi riprometto di scrivere un articolo in cui esprimerò il mio consenso, non trionfalistico bensì critico.

È una ricerca molto stimolante, molto utile, fatta con molto impegno e merita che noi immediatamente le facciamo un rilievo concernente il titolo. L’anomalia principale della scuola italiana nel contesto europeo, secondo me, non consiste nel fatto che il sistema scolastico italiano non abbia assunto nel suo ambito il privato promuovendolo a pubblico. Anche nei fatti questo non è un addebito giusto: ad esempio, le scuole elementari a sgravio, che sono private, sono state assunte nel nostro sistema come scuole pubbliche; così le scuole materne private, che sono sovvenzionate, sono oggi scuole pubbliche pur avendo un’origine e un fondamento privato.

L’anomalia consiste, piuttosto, nel fatto che in Italia diversamente dagli altri paesi europei esaminati dalla ricerca (in cui ciò è stato fatto), non è stata attribuita la necessaria priorità al modello organizzativo. Vero è che la nostra Costituzione, l’art. 33, ci faceva obbligo e ancora ci fa obbligo di mantenere immutato il vecchio modello organizzativo della scuola fondato sul prevalente se non monopolizzante intervento statale. Ma il modello organizzativo dettato dalla Costituzione, che ancora persiste, era adatto alle esigenze di una scuola d’élite, caratterizzata dalla ristretta base di reclutamento dei suoi alunni.

Noi abbiamo avuto una rivoluzione socio-scolastica in Italia negli anni ‘60, negli anni ‘70 e negli anni ‘80, abbiamo avuto la società di massa e come suo corollario la scuola di massa; ma quel modello organizzativo proprio di una scuola d’élite è rimasto nella scuola di massa senza che ce ne accorgessimo.

\* Testo non rivisto dal relatore.

Abbiamo voluto riformare questo o quel settore (la scuola media inferiore, la scuola secondaria superiore) e non abbiamo messo le mani sul modello organizzativo.

Il pregio maggiore di questa ricerca sta proprio nel segnalare la indispensabilità della riforma del modello organizzativo della scuola; la nostra anomalia consiste, in sintesi, nella pretesa di riformare la scuola senza pensare prima al suo modello organizzativo.

Debbo fare però un appunto agli autori della ricerca.

Secondo me, essi ci hanno presentato come modello organizzativo quello che chiamano modello medio europeo non del tutto esattamente, perché hanno trascurato due elementi molto importanti: il primo relativo al valore legale dei titoli di studio; il secondo relativo alla gratuità della scuola.

Il modello organizzativo, infatti, cambia a seconda che nel sistema generale ci sia o non ci sia il valore legale dei titoli di studio. Il modello organizzativo inglese, ad esempio, si fonda proprio sulla inesistenza del valore legale dei titoli di studio; così pure, anche se parzialmente, quello svedese e quello olandese.

Inoltre, nella ricerca si è dato per scontato che la scuola negli altri paesi europei sia tutta gratuita, mentre questo non è vero: c'è la gratuità dell'istruzione obbligatoria, ma non c'è la gratuità dei successivi gradi degli studi.

Mi permetterò, ora, di fare tre rilievi molto rapidi.

In primo luogo, l'assunzione del privato nel pubblico, per far sì che il pubblico scolastico non si esaurisca nello statale, che è una direttiva dell'indagine, necessita di un chiarimento: se noi assumiamo il privato nel pubblico come privato che si conforma per i suoi contenuti al pubblico, confesso che la cosa non mi interessa.

Ma, nei sistemi scolastici che sono stati analizzati, l'assunzione del privato nel pubblico è spesso l'assunzione di un privato che non si conforma al pubblico, che è diverso.

Facciamo un esempio riferendoci al vigente sistema scolastico italiano. Noi abbiamo un privato che è stato assunto nel pubblico, ma non è conforme, che non potrebbe essere conforme perché non ha il modello statale: il liceo linguistico esiste nel nostro ordinamento ed esiste solo come scuola non statale.

Ecco, questo mi interessa: la scuola non statale in tanto si giustifica in quanto scuola inventiva.

Il privato può inventare assai meglio e di più di quanto inventi o possa inventare lo Stato.

Ora, questo non è messo bene in rilievo nell'indagine.

Il secondo rilievo riguarda l'Ente locale. In sostanza che cosa propone la ricerca? Propone che il Ministero della Pubblica Istruzione cessi di essere un organo gestore, amministratore, per diventare propulsore, promotore, ispettivo, un po' come avviene in Inghilterra, dove il Ministero è ispettivo, è promotore, è sollecitatore e anche finanziatore, ma non è gestore, non è amministratore.

E da chi dovrebbe essere sostituito lo Stato come amministratore della scuola?

Io sono d'accordo, dobbiamo trovare un altro tipo di amministrazione molto più decentrata, ma la scelta se debba essere il Provveditore o la Regione o la Provincia o il Distretto non è una scelta senza significato.

Se deve essere il Provveditore, allora sarà sempre lo Stato, sarà sempre un organo statale anche se decentrato, e io sono per questa soluzione. Se, viceversa, deve essere un Ente locale, allora dobbiamo scegliere tra la Regione, la Provincia o qualche altra cosa (la Comunità Montana, ad esempio); io però non sono favorevole a questa soluzione autonomistica simile a quella inglese, perché la storia inglese è diversa da quella italiana, è in primo luogo la storia delle autonomie locali.

Io ritengo che dobbiamo decentrare, ma facendo sempre perno sugli organi decentrati dell'amministrazione statale.

Ultimo rilievo, gli insegnanti.

Ci sono in questa indagine delle pagine veramente vive, molto importanti sul problema degli insegnanti; gli autori della ricerca però non richiamano la nostra attenzione sul fatto storico che la dequalificazione del nostro corpo docente è stato anche un fatto socio-politico.

La verità è che, nel nostro paese, in quest'ultimo trentennio, la scuola ha operato come valvola di sfogo della disoccupazione intellettuale dei diplomati e laureati, non assorbiti dal normale mercato del lavoro, che hanno ripiegato sulla scuola come sulla linea di minore resistenza.

La scuola è diventata un centro di occupazione, di collocamento.

Perché si è dequalificato il nostro corpo insegnante? Perché abbiamo dovuto dare lavoro a tutti quei diplomati fabbricati dalla scuola che il mercato del lavoro non ha assorbito anche per la loro scarsa qualificazione.

Un problema grosso, molto grosso.

Ora, in questa ricerca, si fa una proposta rivoluzionaria, perché si dice giustamente che un nodo essenziale della trasformazione della scuola in senso autonomistico in Italia è quella del contratto tra il professore e lo Stato.

Si dice, ed io sono perfettamente d'accordo, che questo contratto deve accogliere in sé elementi di mercato, che dobbiamo essere in grado di licenziare anche i professori che non vanno; si propone anche, ed io sono d'accordo, la distinzione tra part time e full time; si propone la mobilità, ma per far passare queste proposte è necessario guerreggiare con i sindacati, che sono oggi in Italia i più potenti fautori della scuola statizzata che riposa sulla inalterabilità del rapporto d'impiego del docente.

Io ci sto. Se farete la mobilitazione, potete invitarmi, ma ahimè non sarà una guerra facile.

Emanuele Caruso

*(Dirigente Generale dell'Istruzione Tecnica - Ministero della Pubblica Istruzione)*

Il discorso che è stato avanzato in questa presentazione e nei successivi interventi ha dei momenti di attualità politica brucianti e dei momenti, invece, di spessore tecnico, didattico, culturale, che vanno approfonditi in varie sedi e in varie istanze.

Intanto ha fatto blocco da gran tempo in tutto il dibattito politico una scarsa attenzione ai fenomeni reali della richiesta, dato che parliamo di scuola-mercato, o scuola-economia; nonostante questo gran dire di scuola-società nella gran parte del dibattito accademico-politico si sono ignorate le richieste reali delle famiglie e dei discenti, della gente che cercava occupazione tramite le attività di formazione.

In un recentissimo volume che abbiamo curato, intitolato “Istruzione e formazione professionale” attraverso una analisi multipla, corale, con interventi e analisi di studiosi di varia parte politica e varia matrice culturale, emerge un’indicazione (che per altro era stata già accennata più volte in indagini del CENSIS) di un tipo di richiesta dell’utenza, come si usa dire ora, estremamente diversificata, articolata, insistente al di là degli schemi e degli stereotipi della scuola tradizionale statale e della scuola legalmente riconosciuta ad essa parallela.

Occorre uno stravolgimento di questi schemi, con istanze aggiuntive, segmenti formativi ulteriori e nei tempi e nelle qualità non previsti dai programmi di insegnamento che invecchiano senza che nessuno se ne accorga ma invecchiano rapidissimamente, specialmente nei settori in cui la scuola fa riferimento a contenuti di tipo scientifico-tecnologico.

Questa istanza, diffusa e pressante perché ancorata a esigenze occupazionali dei giovani e delle famiglie, ha trovato nel settore conterminato a quello pubblico, una serie di risposte anche se indecise e non coerenti nell’area della formazione privata e nell’area della formazione pubblica allargata.

Il sistema scolastico statale e parastatale è rimasto viceversa fermo nelle sue posizioni nell'attesa – un po' rassegnata ma anche un po' pigra – della legge, della grande riforma, del taumaturgico intervento della norma in Gazzetta Ufficiale.

I fenomeni della diminuzione del tasso demografico e delle varianti dei tassi di passaggio ai vari tipi di scuola secondaria superiore hanno posto in essere situazioni di concorrenzialità tra scuola e scuola; la stessa necessità del corpo docente di trovare fiducia in se stesso e credibilità nell'opinione pubblica e nella società ha fatto sì che un certo movimento sul piano contenutistico e metodologico si è via via verificato, avvalendosi di alcune norme liberalizzanti che ci stanno, come il Presidente Valitutti ricordava, citando la situazione specifica o speciale dei licei linguistici.

Esistono delle situazioni speciali che hanno consentito di rompere l'omogeneità indiscriminata e indiscriminante della normazione uniformante e avvalendosi del varco della sperimentaltà – in termini metodologici e, in termini anche contenutistici e addirittura in termini tipologici – si è verificato un forte tasso di cambiamento.

Mi pare che già si registra un reale e sostanziale andamento di modificazione della richiesta che trascende i contenuti formali dell'offerta pubblica o dell'offerta privata ancorata al settore pubblico; dall'altra c'è questo riconoscimento, ormai universale, della necessità dell'aggiornamento degli elementi contenutistici di formazione nel senso che si riconosce universalmente in Italia, e peraltro ovunque, che l'innalzamento della qualità-quantità, se vogliamo dire così, dei contenuti disciplinari, è un elemento di fondo, di base per tutte le attività di prima formazione. Soltanto poi su questo zoccolo più duro, più alto, si può poi procedere alle successive integrazioni e specializzazioni, ad adattamenti alle realtà, nuove nel tempo e nello spazio.

Quello che qui è stato più volte indicato nella relazione della Fondazione e anche negli interventi è un discorso che io ho sentito più volte dagli addetti ai lavori anche all'interno del "palazzo" che dovrebbe sembrare chiuso alla sensibilità del movimento, del cambiamento, della differenziazione.

L'istanza che tutti gli operatori scolastici responsabili avvertono è che qualunque ordinamento si reinventi e si crei, esso non può avere nessun destino, se non quello di nascere già morto, se non costruito in modo che consenta al sistema educativo di auto-aggiornarsi, di auto-regolarsi, di auto-modificarsi, senza attendere i ventenni o i trentenni occorrenti per un accordo politico-legislativo. Quindi mi pare che qualunque processo di adat-

tamento e miglioramento del sistema educativo e qualunque modo di raccordare in esso i due momenti del pubblico e del privato non possono non tener conto di questi elementi imprescindibili, che sono proprio gli elementi più difficili da avviare e controllare, ma senza dei quali la gestione del fenomeno scolastico diventa un fatto puramente ripetitivo, e meccanico, senza anima e quindi non fatto educativo; l'impegno attuale è quello di trovare delle formule che diano alla scuola, ai canali formativi, la capacità di essere autonomi e insieme responsabili in un sistema che tenga conto delle compatibilità e dei costi pubblici e privati, delle esigenze generali di uniformità e, dentro di esse, di quelle specifiche di diversità e di variabilità.

Mario Dupuis

*(Responsabile Scuola del Movimento Popolare)*

Di fronte alla riforma della scuola il problema non sta innanzitutto nella scelta tra una grande riforma oppure una serie di mini riforme, ma tra l'introduzione o meno di un nuovo principio di organizzazione del sistema scolastico italiano.

Il contributo veramente importante che ci viene dalla ricerca della Fondazione Agnelli mi pare vada in questa direzione.

Questo nuovo principio, questa mattina, è stato molto bene enucleato, perché questa ricerca pone le basi per quella concezione di "scuola pubblica" che mi sta molto a cuore e che in questo ultimo anno si è fatta strada nell'opinione pubblica e nei dibattiti in Italia.

Finora parlare di scuola libera e pluralista nella mentalità comune ha voluto dire la scuola privata, in particolare, la scuola dei cattolici.

L'idea di una scuola pubblica non è, come spesso ha interpretato la stampa, un altro modo di chiedere semplicemente il finanziamento delle scuole private, ma apre ad una concezione diversa dell'organizzazione dell'unità scolastica e dell'intero apparato scolastico la cui revisione ormai non è più rinviabile come anche ultimamente abbiamo sentito esprimere dalla Corte dei Conti.

Dire che vogliamo un sistema scolastico pubblico non significa livellamento della creatività didattica, o che il privato deve soggiogare lo statale o che lo statale deve sopportare il privato, ma di una definizione di obiettivi comuni che scatenino energie e risorse a tutto campo.

Io credo che sanare questa anomalia, per citare il titolo della ricerca, non è più semplicemente per portare anche l'Italia a rispettare il pluralismo educativo su cui recentemente anche il Parlamento Europeo si è di nuovo pronunciato, che in Italia ancora non c'è, non è appena un problema culturale, ma significa molto di più e in questo senso la ricerca scientifica di sta-

mattina è un grossissimo apporto: significa non perdere l'appuntamento con l'avvento di un dinamismo, di una flessibilità intelligente ed attenta alla evoluzione della realtà sociale. Non è più appena un problema culturale, è anche un problema economico, è un problema di efficienza e non dobbiamo aver paura di dire questo anche se proveniamo da identità culturali diverse.

In questo senso il contributo della ricerca è fondamentale.

La domanda che io mi faccio è questa: l'amministrazione scolastica è matura, almeno nella sua dirigenza ultima, per questa nuova concezione?

Gli insegnanti, il personale direttivo, l'utenza è pronta per iniziare ad agire dentro un nuovo sistema scolastico?

In generale io dico ancora di no. Perché la stragrande maggioranza degli insegnanti dice "lasciateci stare e non toccateci il ruolo".

Mesi fa in un articolo su un quotidiano mi sono permesso di dire anche la nostra posizione su questo ruolo, sulla possibilità di una diversa figura professionale, su una proposta di tempo pieno reale, cioè che l'insegnante stia a scuola sei ore al giorno; il che non vuole dire ovviamente sei ore di insegnamento ma che oltre all'insegnamento ci sia la ricerca, la cura della biblioteca, l'approfondimento di iniziative didattiche perché la scuola produca dei servizi anche per esterni, per il territorio.

È inammissibile che ci sia un istituto tecnico di informatica in un territorio e una azienda se ha bisogno di riqualificare il proprio personale non trovi oggi nell'istituto tecnico di informatica per esempio un agente capace di rispondere a questo bisogno!

Questo vuoi dire però che gli insegnanti non possono più stare a scuola le diciotto ore di insegnamento e basta, ma devono pensare a una immagine più produttiva del loro lavoro e tutto questo in gran parte è ancora tabù.

Per questo secondo noi, occorre certamente una strategia di riforme, soprattutto occorrono serie sperimentazioni di un nuovo modello organizzativo che piano piano si possa evolvere ed espandere.

Non è una legge calata dall'alto, perché soprattutto in campo scolastico se una legislazione non fosse sentita da chi poi nella scuola opera, gli insegnanti, i genitori, gli utenti, presto avremmo una nuova delusione quindi aumenterebbe quella parte di riformisti delusi che sono appunto i più acerrimi conservatori. Piuttosto perché non pensare di attuare una sperimentazione anche in questo campo?

In questi anni si sono fatte sperimentazioni didattiche, perché non pen-

sare di cominciare a fare delle sperimentazioni di tipo organizzativo nelle scuole che hanno un personale docente, dei presidi, un'utenza disponibile a questa prova, che comincino ad attuare questo modello organizzativo.

Sono d'accordo sul fatto che c'è una serie di interventi immediati che si possono fare: quello della autonomia scolastica è senz'altro uno di questi; a questo però bisogna subito legare una nuova figura dirigente che sia in grado di gestire una scuola autonoma perché il preside oberato com'è fino ad ora per tre quarti del suo tempo a decifrare le circolari ministeriali non è certo in grado di gestire una scuola autonoma, per cui autonomia scolastica vuoi dire anche che bisogna creare nuove figure professionali, per nuove esigenze di lavoro didattico: accanto ai docenti di ruolo, man mano che vengono avanti nuovi concorsi, bisognerà inserire nuove figure professionali, insegnanti che non abbiano più il contratto con lo Stato ma possano avere certi contratti dalle scuole; autonomia scolastica vuol dire ridefinizione dei compiti degli organi collegiali, insomma un campo di sperimentazione aperto.

Accanto a questo è necessaria una maggiore valorizzazione delle risorse culturali ed educative presenti nell'ambiente scolastico anche in merito all'aggiornamento permanente del personale docente in servizio.

È chiaro che tutto questo ha bisogno, al Ministero, di uno strumento efficace di controllo e di analisi dei processi, potenziando gli strumenti ispettivi e accompagnandoli molto di più ad una riflessione sistematica su quanto avviene.

Io credo che su questi problemi e su questa immagine anche organizzativa ci possa essere un incontro significativo come è un po' avvenuto in quest'ultimo tempo anche tra esperienze che hanno identità culturali e visioni del mondo molto diverse tra di loro.

On. Laura Fincato

(Vicepresidente della Commissione Istruzione e Belle Arti - Camera dei Deputati)

Mi pare che abbiamo un po' tutti respinto la logica del piangersi addosso anche se abbiamo (e stiamo facendolo; vorrò farlo anch'io) evidenziato una serie di ritardi, una serie di errori di cui siamo colpevoli in maniera diversa, certamente responsabili. Partendo dall'ascolto (confesso che ho letto molto velocemente per ragioni di altri impegni di lavoro), ho compiuto qualche riflessione. Mi pare di cogliere la volontà di discutere non in maniera generica ma di entrare già nel particolare e nel puntuale denunciando anche che *genericamente* o *generalmente* si è discusso per tanti e tanti anni. Dico subito che aver assunto la responsabilità di troncare, — parlo della secondaria superiore —, una discussione generale ormai improduttiva è una responsabilità che abbiamo voluto; non ci siamo svegliati un bel mattino colti da raptus e qualcuno ha detto alt. Proprio il comprendere, dall'attenzione e dall'ascolto di quello che stava avvenendo, che si era sullo sterile ci ha portato a giocare questo ruolo non facile di bloccare, dicendo anche "piuttosto di sbagliare, fermiamoci", perché questo è un paese dove molto spesso il provvisorio diventa definitivo e non si torna più indietro. Dicevo che si vuole andare nel particolare e si è entrati nel particolare in molti degli interventi che ci sono stati. Però, da politico, io dico che una serie di operazioni che sono indicate sono necessarie per la razionalizzazione della scuola, per l'ammodernamento della scuola italiana, non sono operazioni indolori e i politici lo sanno e comunque devono saperlo. La professoressa, nell'illustrare il lavoro, parlava di risorse e di logica dell'utilizzo, poneva il problema del recupero, della credibilità, delle strutture, di maggior qualificazione e utilizzo degli operatori: ha detto tutto! Ha detto quello che si deve fare ma che costa in termini di decisioni politiche perché ci sono da superare resistenze enormi, varie, annidate ovunque, resistenze culturali, resistenze ideologiche, resistenze di categoria, resistenze di interessi.

Apro una brevissima parentesi, la chiudo subito: libri di testo. Beh, lei pensa che se noi affrontassimo questo discorso non insorgerebbero quelle case editrici che oggi si reggono solamente su questo business? e chiudo la parentesi lasciando alla riflessione.

Certo è importante sottolineare che l'approccio non è più illuministico e che non si pretende più il tutto visto che "il tutto e subito" è dimostrato impossibile ma, ripeto anche il più piccolo passo in avanti (perché indietro è facile farli) costa. Faccio un esempio di esperienza legislativa, visto che è intervenuto prima il Presidente Casati su questa stessa linea della volontà del fare.

Bene: nel tentativo di far cominciare (una cosa sciocca?) le scuole il giorno in cui la data del calendario fissa l'inizio, abbiamo pensato che la decisione di chiamare alle supplenze potesse essere dei presidi, pensando che il genitore e lo studente hanno il diritto di veder aperta l'aula, iniziate le lezioni il 18, il 22, il 25 quando adesso il calendario differenziato prevede. Bene, non sto ad elencare le telefonate di insulti, le minacce fisiche che ho ricevuto in questa settimana da parte di chi, avendo il diritto acquisito dalla legge 240, grande oscenità, o dalla legge 326, oscenità che la continua, pensa in base agli anni maturati in supplenze di avere il diritto di entrare di ruolo nella scuola italiana e di rimanerci per sempre. Quando dicevo che i piccoli passi sono dolorosi mi riferivo anche a questo e quando dicevo che le operazioni non sono indolori specialmente per i politici, stante all'attuale sistema politico del nostro paese, per i partiti e per i singoli membri di un partito, mi riferivo anche a questo.

Parlo sempre del problema del personale, sulla licenziabilità o meno. Vi è l'intervento lucidissimo del Presidente Valitutti che richiedeva quanto meno l'inizio di una discussione. Il problema del pubblico impiego ci vuole un bel coraggio ad affrontarlo ma prima o poi io credo che ci si debba arrivare. Sarà impopolare, da subito: è comunque necessario. Però anche qui è da decidere la linea di strategia nel rapporto pubblico e privato. Quando è stato sollevato il problema, è balzato in primo piano il ruolo presente e futuro del personale, benissimo, questo personale che c'è, che non credo in molti si abbia il coraggio di voler licenziare se rende poco o se rende male. Questo personale, non è per caso (ed è una domanda che rivolgo alla professoressa Ribolzi) all'interno della ricerca, che si pensi di riciclarlo nella scuola privata?

La domanda è capziosa. Nell'indicazione dell'utilizzo del personale

della scuola io credo di capire che saranno applicate (così mi pare di leggere, se sbaglio poi ha tempo per correggermi) delle categorie ideologiche: quando si pensa ad una reale diminuzione di utenti nella scuola, lo sforzo di passare, sforzo necessario, dalla quantità alla qualità avviene attraverso quali tipi di operazione? Non spetta a me il ruolo del sindacato anzi poi saranno altri, visto che sono presenti, a prendere la parola in questo senso, però come politico, come espressione di interessi, è una domanda, questa, che mi preme abbia risposta.

Sulle analisi delle carenze, dei difetti, siamo d'accordo, possiamo aggiungere, abbiamo aggiunto molto. Sulle indicazioni di soluzioni già cominciano le differenziazioni, è giusto che ci siano; l'importante è anche iniziare a parlare e io credo che sia stato già superato in positivo il senso di sconcerto che ha preso molti quando il Vicesegretario del mio partito ha buttato il sasso nello stagno affrontando a viso aperto questo problema pubblico-privato.

Oggi si conviene che *si può* parlarne e il lavoro prodotto dalla Fondazione è anche, insieme ad altri, uno strumento di analisi e uno strumento per il confronto che deve però procedere e procedere con le indicazioni di tutti quanti gli elementi.

Anch'io sottolineo (per l'ascolto ripeto più che per la lettura) che alcune cose sono rimaste nel vago; la stessa Professoressa volendo entrare nel concetto di pubblico, non ha potuto, non ha voluto, - spetterà anche a noi di farlo - entrare più sul puntuale e questo è un nodo e questo è uno snodo.

Linee dell'autonomia e del decentramento, si diceva prima; io ascoltavo l'intervento del dottor Caruso, che vi sono disponibilità in questo senso, forse da parte di direttori generali, del ministero sì, ma si sa che poi l'esercito lo comandano i marescialli ed i sergenti: non vorrei che si verificasse l'operazione dolorosissima di una riforma passata o di riforme passate sulla testa o contro che avranno il risultato che ha avuto la riforma sanitaria in questo paese, preoccupazioni che è necessario il politico abbia e che voi avete anche sottolineato.

Noi siamo per la linea dell'autonomia e per il decentramento, una linea progressiva, da iniziare con quelli che il nuovo Sottosegretario definiva atti minimi ma necessari appunto per dare il senso della svolta. Sarà molto difficile conquistare anche questi piccoli atti, stante una situazione politica, stante una situazione di lavoro parlamentare che è nota, sulla quale non mi voglio soffermare.

Richiamo mio ultimo è questo (ringraziando per la possibilità dell'ascolto e dell'intervento), un richiamo alle singole responsabilità. È vera l'osservazione che nel momento in cui si è voluto dare autonomia di scelta, - esempio, il calendario scolastico, la partenza differenziata per le Regioni - beh, si è venuto a verificare che un po' questi organismi chiamati a decidere non avevano nessuna voglia di essere chiamati, che hanno deciso nella maniera più tradizionale e più piatta in assoluto, che non hanno saputo fare sfoggio di fantasia e di innovazione, che hanno preferito lasciare le più lunghe vacanze estive senza vedere come era possibile applicare, nelle diverse realtà regionali, la flessibilità. Dopo tanti e tanti anni, circa quaranta, di mancanza di fantasia e di autonomia è ben difficile che si recuperi all'improvviso, io non voglio quindi far colpa a nessuno. Ripeto, il concetto cardine di questo mio intervento, le operazioni costano in termini politici, e qui è la discriminante tra chi le vuol compiere seriamente, assumendo ruoli spesso ingrati e sapendo di poter anche pagare, e chi non le vuole compiere. Saranno sette mesi, sarà un anno e mezzo, come diceva Covatta, noi scommettiamo, scommettiamo per il bene della scuola italiana – che non è la peggiore delle scuole del mondo – perché è giusto anche sottolineare quello che il Presidente Casati ha evidenziato: noi, nel gusto del gioco al massacro, spesso diciamo che non c'è nulla che valga più e corriamo il rischio di buttar via il bambino nell'acqua sporca; non è così, c'è del buono, c'è dell'intelligenza e c'è della volontà, su questi bisogna far forza, in maniera non strumentale. Nei mesi difficili che sono intercorsi è venuto fuori un interesse, in parte genuino e in parte interessato nei confronti della scuola. I fatti dimostreranno, si incaricheranno di dimostrare chi era veramente interessato e chi invece ha fatto un gioco alla *captatio benevolentiae*.

Aureliana Alberici

*(Responsabile Scuola/Università della Direzione del P.C.I.)*

Molte cose sono state dette questa mattina. Io avrei voluto aver il piacere di poter fare un intervento come quello che ha fatto il Senatore Valitutti, molto legato al contenuto della ricerca, ma anche per il ruolo che mi compete, mi scuserete se prenderò spunto anche da una serie di argomentazioni e di riflessioni che sono state presentate qui dalle forze politiche che voi avete voluto invitare gentilmente a questo dibattito. Farò subito un'osservazione di carattere generale. Negli anni '70 noi ci siamo trovati molte volte a discutere in sedi non politiche di questioni scolastiche e credo che questo fosse un fatto di grande ricchezza del dibattito politico, culturale, sociale del paese. C'era un clima in Italia e non solo in Italia che affidava molta importanza ai processi formativi, che dava all'istruzione un ruolo rilevante nei processi di sviluppo e di crescita civile del paese. Si pensava in quegli anni (io questa mattina vedevo molti protagonisti di quelle battaglie, alcuni sono anche intervenuti) che si potesse effettivamente puntare ad un processo riformatore di rinnovamento del sistema scolastico italiano che ci collocasse non solo nel panorama europeo, perché anche il panorama europeo aveva problemi e aveva situazioni di crisi e di difficoltà, ma che ci permettesse di affrontare un processo di trasformazione del nostro paese. Voglio ricordare questo, perché non è indifferente quello che è accaduto negli anni successivi di marginalità delle politiche scolastiche e formative e non è indifferente che oggi, anche se con ottiche diverse, con accenti diversi, si stia sviluppando, a mio avviso, di nuovo, un clima di maggiore attenzione, anche di studio, nei confronti dei problemi della scuola e della formazione a cui non corrisponde e non ha corrisposto fino ad ora un'uguale attenzione dal punto di vista della scelte politiche, delle decisioni da assumere per governare il paese.

Mi pare utile riflettere sul perché. Questi dieci, quindici anni, dagli anni

'70 in poi (si parla sempre di Frascati quando si fa riferimento alla storia anosa della riforma mancata della scuola media superiore) sono stati caratterizzati da vicende nazionali e internazionali e da scelte politiche che riguardano i modelli di sviluppo che hanno fortemente pesato sul destino dei sistemi di formazione indipendentemente dal fatto che il nostro paese è un paese in cui processi di riforma in questi anni non ce ne sono stati se non per un caso su cui ritornerò che è l'avvio assai contrastato, della riforma universitaria nel 1980.

Il dato che mi pare abbia unificato la situazione, a livello europeo e non solo, (al di là del fatto che ci sono stati governi più efficienti dei nostri che hanno prodotto comunque cambiamenti e riforme, dopo il '68 e anche negli anni successivi al '70) è che, in particolare a partire dalla seconda metà degli anni '70, si è cominciato a sostenere, sull'onda delle politiche neo-liberiste, che non ci fosse più interesse prioritario della collettività negli investimenti per l'istruzione, che non ci fosse più un rapporto così diretto, come si era sostenuto in passato, tra crescita dei livelli culturali, investimento sul terreno dell'istruzione e processi di sviluppo complessivi del paese; si sono fatte ricerche per dimostrare che il livello culturale acquisito con l'innalzamento della scolarizzazione non corrispondeva automaticamente a benefici misurabili dal punto di vista della produttività economica, della crescita, della qualificazione produttiva, del mercato del lavoro, dell'occupazione, ecc. Brevemente e per cenni, mi pare di poter sostenere che si è trattato di un periodo in cui le scelte politiche neo-liberiste e neo-conservatrici come risposta ai processi di innovazione, di modernizzazione e alla crisi del "Welfare state" hanno portato ad un grave depotenziamento delle politiche formative, e un appannamento dell'attenzione generale sui processi dell'istruzione, anzi alla ideologia della istruzione come variabile indipendente rispetto alle politiche dello sviluppo. Questa analisi seppure sommaria e per grandi linee, mi sembra necessaria perché ci permette di capire anche perché una serie di forze culturali ed economiche che hanno dedicato negli anni '60 (anche partendo da motivazioni diverse) tanta attenzione ai problemi della formazione, hanno investito assai poco su questo terreno, in particolare sui sistemi formativi pubblici e perché sul piano politico e di governo si è arrivati al blocco sostanziale di ogni reale processo riformatore, ad una esaltazione dei processi di privatizzazione della formazione e delle istituzioni scolastiche, in nome del mercato da un lato e del "privato ideologico" dall'altro. Privato dunque come risposta al bisogno di

qualità, di flessibilità, di efficacia dei processi formativi, oppure come necessità di connotazione ideologica delle singole scuole rispetto agli interessi prioritari delle famiglie. Da ciò è derivato il rischio di una ulteriore dequalificazione del sistema pubblico dell'istruzione, l'incapacità di comprendere gli aspetti innovativi della stessa domanda di formazione, il rapporto nuovo tra quantità e qualità nei processi formativi, il carattere dell'istruzione che in quanto tale (e non solo per i suoi effetti sull'economia e sulla produzione), è sempre più oggi aspetto costitutivo delle dinamiche sociali: aspettative, comportamenti, uso individuale dei percorsi, scolarizzazione femminile.

Questioni queste, che portano a ragionare in termini di sistema formativo integrato, di valorizzazione di tutte le risorse pubbliche e private, e non di "privatizzazione" della formazione, a seguito di una semplice collocazione dello stesso "bene" istruzione sul mercato.

Per tutte queste ragioni, io credo si possa dire che l'ultima legislatura, in Italia, è quella che è stata caratterizzata dalla maggiore improduttività sul piano delle politiche innovatrici e di riforma della scuola e della formazione.

Proprio a partire da queste considerazioni a me interessa molto il contenuto della ricerca che oggi viene presentata pur dicendo che ci sono molte proposte sulle quali come partito abbiamo discusso, continueremo a discutere e sulle quali esprimiamo anche orientamenti e valutazioni divergenti. Mi preme ora però sottolineare un aspetto che a me interessa, particolarmente e che rinvia al titolo della ricerca stessa e cioè: "Il falso dilemma pubblico-privato: l'anomalia della scuola italiana nel contesto europeo".

Ne darò una lettura forse molto personale, ma a me pare estremamente importante presentare il rapporto pubblico-privato come falso dilemma soprattutto in una situazione in cui appunto negli ultimi anni al problema della crisi della scuola pubblica, si rispondeva tentando di introdurre il principio del mercato nella istruzione e quello della concorrenzialità come leve, che in questo stato di cose, -senza riformare il pubblico, avrebbero potuto mettere in moto un processo di qualificazione e di miglioramento dello stesso sistema pubblico. Io non condivido questo ragionamento e proprio per questo ritengo utile che nella ricerca si faccia un ragionamento sul falso dilemma perché a me pare che l'anomalia del caso italiano non sia l'anomalia del rapporto tra pubblico e privato. Ogni paese ha una sua storia, ha un suo modo di costruire nel sistema formativo, il rapporto tra pubblico e privato; non voglio ripetere le cose che diceva egregiamente il Senatore

Valitutti sugli aspetti che ineriscono l'ordinamento costituzionale in cui è prevista e tutelata la libertà di istituire scuole da parte di singoli o Enti.

I costituenti vollero dare quella garanzia oltre che definire il compito e la funzione specifica dello Stato in materia di istituzione.

L'anomalia del caso italiano non mi pare quindi questa, quanto piuttosto il fatto che siamo di fronte ad un sistema scolastico, (la relatrice nella sua introduzione richiamava giustamente il modello napoleonico della sua fondazione) che non ha mai modificato una caratteristica fondamentale cioè da un lato la sua struttura centralistica, burocratica e verticistica e dall'altro la totale deresponsabilizzazione delle unità scolastiche decentrate che sono quelle che possono rendere efficace, qualificato e produttivo un sistema formativo. Questa veramente mi sembra la cosa più grave anche paragonata ad altri paesi in cui ci sono sistemi centralistici; penso per esempio alla realtà francese che è quella che per certi versi è più vicina alla nostra tradizione proprio per la matrice culturale da cui deriva il sistema scolastico italiano.

Ecco, questa mi pare la vera anomalia. Solo affrontando seriamente questo aspetto di riforma del sistema scolastico italiano si possono creare le condizioni per fare un discorso produttivo anche sul rapporto pubblico e privato, perché non posso assolutamente pensare, né ragionevolmente credere che introdurre una nuova concorrenzialità tra questo pubblico e il privato oggi più diffuso in Italia, voglia dire qualificare il sistema scolastico in Italia. Ciò significa partire da un altro punto di osservazione. Il nostro partito ha posto da tempo ormai la necessità di affrontare le questioni di un cambiamento di ottica nei confronti dei sistemi formativi, non parlando più semplicemente di scuola ma di istruzione come sistema formativo integrato. Abbiamo voluto in questo modo sottolineare il fatto che oggi i processi di formazione sono così complessi che l'approccio al processo di riforma non può essere legato solo all'intervento sulle singole istituzioni scolastiche, in un malinteso concetto di autonomia, ma deve essere un intervento di sistema, un'innovazione di sistema che tocca sia gli aspetti centrali che quelli terminali del sistema formativo. Qui abbiamo sentito richiamare sia nell'introduzione sia in altri interventi (penso in particolare all'intervento del Sen. Covatta) la necessità di riforme "in progress", per dare una risposta sul come fare un processo di rinnovamento oggi nella scuola. Ma se i mali sono quelli complessivi del governo della scuola e del suo rapporto con il "governo" anche di processi di istruzione cosiddetti "extrascolastici"

il problema è di merito e sono solo di metodo. Per prima cosa bisogna volere fare le riforme, poi credo che sul metodo, riforme snelle, “in progress”, non possa non esserci piena convergenza. Per questo credo anche che sia sbagliato e che sia stato sbagliato il modo con cui si è tentato di presentare l’impegno del nostro partito per mantenere aperte le prospettive riformatrici di contro alle politiche neo-liberiste, come la scelta di chi avrebbe voluto a tutti i costi le mega-riforme, rispetto agli altri, alle altre forze politiche che avrebbero voluto interventi flessibili e rapidi; questo mi pare evidente è un modo di ragionare semplicistico che non corrisponde alla realtà.

Noi abbiamo sperimentato nel 1980, (l’abbiamo votata, abbiamo lavorato per quel provvedimento), la legge, che avrebbe dovuto iniziare un processo di riorganizzazione della vita universitaria, altro polo mi pare di rilevanza cruciale per la vita del paese. Allora, mi ricordo, che proprio di fronte ad una critica che ci veniva fatta di aver collaborato a realizzare una riforma che non era la “riforma”, noi parlavamo di una riforma “in progress” che avrebbe dovuto dare la possibilità di avviare una serie di processi, innovativi (dipartimenti, dottorati, ricerca). Io oggi devo dire che i processi si sono avviati così contrastati dallo stesso Ministero della Pubblica Istruzione che quella riforma si è incancrenita e la situazione dell’Università oggi in Italia è talmente grave, drammatica che credo tutti quanti conveniamo che non si può più aspettare neanche una mezza giornata e che quindi c’è ancora un bisogno urgente di riforma. Allora bene il metodo, condivido ciò che ha detto a tale riguardo il sottosegretario alla P.I., ma poi dal metodo bisogna passare concretamente ai contenuti e alle scelte di merito.

Vorrei fare a tale riguardo un’altra osservazione. È stato detto: in Italia le riforme, anche quelle che sono state fatte, (come ad esempio quelle della scuola media del 1962) sono state delle riforme che hanno dimostrato di non poter funzionare bene fino in fondo. Certo la istituzione della scuola media unica è stata fatta con una legge di ordinamento, a cui non hanno corrisposto tutti gli altri interventi necessari. Ma questo non è il risultato del “destino”, non è che in Italia non si potessero fare altre cose contemporaneamente a quella riforma che modificava l’assetto del sistema scolastico italiano; si poteva ad esempio avviare una politica di qualificazione e professionalizzazione del personale che era indispensabile per attuare la nuova legge.

Così com’è risultato di precise scelte politiche il fatto che in Italia mai si sia avviato un intervento riformatore sulla amministrazione e sul governo

della scuola, poiché anche quando sono stati introdotti aspetti nuovi (organi collegiali) ciò è avvenuto sul vecchio e immutato impianto burocratico e centralistico introducendo ulteriori elementi di disagio e di ingovernabilità del sistema stesso.

Questo è il problema fondamentale. Qui si è parlato di flessibilità e si è parlato di aderenza della scuola alla domanda, si è parlato di necessità di far contare, di far pesare di più anche nella programmazione didattica le unità scolastiche: ma allora la prima cosa da fare è destrutturare il Ministero della P.I. Così come è non è assolutamente pensabile che possa continuare. Ritengo dunque indispensabile ed utile che si ritrovi un terreno di discussione sulla necessità delle riforme che si parli di questo, perché io credo che la riforma del Ministero della Pubblica Istruzione sia la cosa più necessaria e utile e urgente che si debba affrontare.

Noi abbiamo da molti anni fatto proposte, (e non soltanto noi) sulla riforma del Ministero della P.I.; altre forze politiche si sono interessate, le stesse organizzazioni sindacali, poi però il silenzio totale. Il Ministro della Pubblica Istruzione, bisogna dirlo, su questo terreno non ha mai espresso nessuna volontà precisa di intervento, anzi le proposte più o meno informali che sono state avanzate dal Ministro della Pubblica Istruzione non potevano certo essere prese come esempio delle forze vive che anche all'interno dell'amministrazione scolastica operano e che pongono questo problema e questa domanda di cambiamento. Benissimo dunque l'autonomia dell'unità scolastica e il decentramento, ma il decentramento deve essere reale e l'autonomia deve fondarsi sulla riforma del Ministero della Pubblica Istruzione. Che cosa vuol dire infatti l'autonomia delle unità scolastiche fermo restando il governo complessivo della scuola così com'è? Cosa vuol dire dare un'autonomia attraverso l'attribuzione della personalità giuridico-amministrativa alle scuole sulla quale sono ovviamente d'accordo, fermo restando l'aspetto gerarchico attuale?

Pensiamo forse che possa bastare, individuare un ruolo nuovo del capo d'istituto, ad esempio che dal punto di vista amministrativo già oggi in molti casi ha funzioni molto impegnative e non valorizzate, dandogli una funzione nuova dal punto di vista della rappresentanza esterna, del governo del patrimonio, se la macchina di governo complessivo della scuola rimane il Ministero, se restano le direzioni così come sono, i rapporti con i fornitori così come sono? E cioè se resta immutato quel tipo di governo della scuola che ha le caratteristiche della centralizzazione, mai del feed-back,

mai della possibilità di un'interazione e, dove è negata ogni responsabilizzazione reale del personale direttivo e docente. Io dico di no. Ma questo non vuol dire che dobbiamo fare le megariforme; ma che si debbano avviare provvedimenti che abbiano un'idea chiara, che si muovono in sintonia, che abbiano uno sbocco previsto e che possono anche essere progressivi. Non dobbiamo però confondere una cosa con un'altra, perché se si pensasse alla autonomia scolastica fuori da questa ipotesi di cambiamento del Ministero vorrebbe dire mantenere una struttura centralistica dando alcune funzioni in più di gestione manageriale alla scuola (che io ritengo possano essere anche interessanti) ma non introdurre le condizioni per quel principio di responsabilizzazione, di professionalizzazione dell'équipe di coloro che dentro la scuola lavorano, insegnanti e dirigenti scolastici, che è la condizione fondamentale per l'autonomia e avviare un processo serio di decentramento, un rapporto nuovo con le autonomie locali. A tale riguardo ha ragione il professor Valitutti, bisogna decidere cosa vuol dire decentramento. Nella nostra proposta noi abbiamo fatto l'ipotesi di abolizione della figura del Provveditore agli studi non però, e qui voglio essere chiara, perché pensiamo per la scuola a un processo di decentramento in cui si sostituisca, al Provveditore, l'Ente locale, ma a un decentramento territoriale del governo del personale, della gestione delle risorse che noi individuiamo a livello regionale e anche sub-regionale, a strumenti per un raccordo organico con le politiche scolastiche degli Enti locali. Si può così capire anche cosa è la flessibilità del sistema formativo, il rapporto con la domanda. In caso contrario succede ciò che è avvenuto con il nuovo calendario scolastico. E qui faccio solo una battuta per chiudere. Il Senatore Covatta parlava di riforme "rotolanti"; credo che si possa dire sul calendario scolastico che non di riforme "rotolanti" si tratta, bensì di una vicenda che è andata a rotoli. Non si può pretendere il mese di agosto di chiedere la partecipazione degli organi collegiali. Questo è solo buon senso. Benissimo la flessibilità ma mettiamo in condizioni coloro che devono intervenire nel processo, di poter effettivamente intervenire. E non meravigliamoci poi se c'è una reazione chiusa e rigida dell'utente, del genitore il quale come unico elemento di rinnovamento della scuola dinamica e flessibile si è trovato quindici giorni in meno di scuola anche se questo non è previsto dalla legge perché quello standard dei duecento giorni può e deve essere gestito diversamente. Noi avevamo fatto nel passato una battaglia molto dura come partito per avere i duecentoquindici giorni; non si è mai ottenuto il rispetto della legge

sul calendario scolastico. Quindi non è con il formalismo centralistico che si risolvono i problemi; a me va bene che su questo terreno decidono le componenti interessate studenti, insegnanti, genitori, organi collegiali, e che ci sia il decentramento perché ci credo, l'ho detto prima. Però questa legge è l'esempio chiaro di come non sia possibile avviare anche timidi interventi innovativi, sommando il nuovo al vecchio. Tutto viene dequalificato.

Ho voluto richiamare solo alcune questioni di merito presenti nella discussione; ma credo che sulla base delle questioni poste dalla ricerca ci sia la possibilità di continuare un confronto utile.

Paolo Serreri

*(Federazione Scuola Università - C.G.I.L.)*

Sono convinto che questa ricerca della Fondazione Agnelli rappresenti un contributo importante per far chiarezza sul binomio di opposti scuola pubblica - scuola privata e sull'alone di equivoci o, appunto, di falsi dilemmi che ancora offusca i tratti del dibattito relativo alla politica scolastica e formativa nel nostro paese.

In effetti, al di là dei presupposti di natura costituzionale – che per me mantengono un valore decisivo – la osservazione senza “schermature” ideologiche della realtà ci dice che in Italia scuola pubblica e scuola privata sono speculari nei pregi e nei difetti (con la variante dei molti difetti in più della scuola privata speculativa).

Per questo giudico importante superare l'approccio antinomico finora prevalente. Esso infatti classifica le forze in campo secondo schiere contrapposte, da un lato gli statalisti ad oltranza e dall'altro i “privatisti” irriducibili; irrigidisce il dibattito e soprattutto lo semplifica in quanto confina sullo sfondo la complessità dei temi del governo del sistema scolastico e del sistema formativo nel suo complesso.

Viceversa un approccio sistemico teso a privilegiare il punto di vista organizzativo, come è quello della ricerca che oggi è stata presentata, può essere fecondo di sviluppi interessanti. Anche se di per sé ciò non è sufficiente per arrivare a conclusioni politiche identiche. Se, per esempio, approfondissimo il lavoro di “scavo” nel merito scopriremmo presto che, pur avendo in comune lo stesso approccio sistemico, io e la mia organizzazione arriviamo a conclusioni molto distanti da quelle a cui arriva il Movimento Popolare.

In ogni caso è importante guardare alla scuola e ai suoi problemi dal punto di vista organizzativo piuttosto che da quello istituzionale o istituzionalista come invece accade ancora troppo spesso.

Devo dire che come C.G.I.L.-Scuola già a partire dai primi anni '80 abbiamo sostenuto che qualsiasi politica contrattuale o di sindacalismo scolastico dovesse muoversi – per essere credibile – in un orizzonte di sistema formativo.

Qualsiasi politica sindacale e/o contrattuale che in questo campo pretenda di modellarsi su un segmento del sistema scolastico non curandosi delle interrelazioni fra le parti del sistema stesso ed ignorando le sinergie che si possono realizzare, è una politica miope, subalterna e, alla lunga, perdente per la scuola e per il personale stesso che si vuole organizzare e rappresentare.

Ai postulati politici di questo assunto di fondo abbiamo dato la forza di un deliberato congressuale.

Certo, anche questa scelta, come del resto tutte le scelte congressuali dei sindacati o dei partiti politici, non è stata attuata con un colpo solo. Né poteva esserlo soprattutto per la carica innovativa che conteneva e contiene.

Anche il sindacato – forse soprattutto il sindacato – ha dovuto fare i conti con processi e dinamiche più generali e complessive, come si dice in gergo politico. Per esempio ha dovuto fare i conti con l'arresto del processo riformatore, soprattutto a partire dai primi anni '80.

Io sono tra coloro che pensano che le riforme scolastiche possano essere assunte come termometro per misurare la temperatura riformatrice più complessiva. Di conseguenza quando si appanna il processo riformatore nella scuola ciò avviene perché c'è o si annuncia un appannamento delle strategie riformatrici dei governi e delle forze politiche che hanno in prima persona la responsabilità di reggere il paese.

Quando si verifica una congiuntura di questo tipo, così particolarmente sfavorevole, i riflessi si colgono ad occhio nudo dentro la scuola, dentro i sindacati degli insegnanti, nelle loro linee politiche e nelle loro capacità realizzative.

Nonostante ciò (o meglio, proprio per ciò) noi pensiamo ancora che quelle scelte fatte allora siano più che mai attuali nella loro sostanza e questa ricerca ce lo conferma.

Dicevo prima che come sindacato abbiamo scelto di muoverci e di calibrare le nostre politiche rivendicative nell'ottica del sistema formativo per meglio realizzare le condizioni della flessibilità. L'autonomia delle unità scolastiche è una di queste condizioni. Soprattutto se viene assunta come una priorità l'efficacia dei processi formativi e della scuola più specificamente.

Un sistema scolastico pesantemente burocratico, centralistico e formalistico; un sistema le cui condotte sono regolate esclusivamente dal criterio della rispondenza della azione con la norma; un sistema che non contempla nessuna forma di verificabilità sociale dei risultati, anche a causa del modello formalistico dei controlli; un sistema, ripeto, con queste caratteristiche è destinato ad essere in ritardo rispetto alle sollecitazioni della società se non proprio a rimanere “spiazzato” e “fuori gioco”.

Perciò il sindacato non può rimanere indifferente di fronte ad un destino di questo tipo. Dico questo non perché sono mosso da problemi occupazionali del personale o da altre preoccupazioni di natura corporativa. Anche perché so bene che un sistema politico-sociale, come quello italiano, che presenta grandi anse di assistenzialismo può dirottare in una di queste il proprio sistema scolastico pubblico inefficace, garantendo al personale convenienze relative di tipo giuridico e occupazionale. Da questo punto di vista potrei essere d'accordo con il rilievo del Senatore Valitutti a proposito delle resistenze al cambiamento verso una maggiore autonomia professionale da parte di frange, anche numericamente consistenti, di personale della scuola. Ciò che invece non mi sento di condividere è l'accusa al sindacato in quanto tale di essere un fattore di immobilismo e di essere un soggetto interessato solo alle politiche occupazionali del personale precario. Questa accusa non trova riscontro nei fatti e nelle politiche sindacali degli anni '80, mentre per gli anni '70 confonde la causa con gli effetti se è vero come è vero che lo Stato in quel periodo ha risposto alle spinte per una scuola di massa con l'impiego sistematico di solo personale precario, rendendo così oggettivo ed inevitabile (anche a prescindere dal Sindacato, che comunque ha fatto bene ad occuparsene) il ricorso ai provvedimenti di sanatoria.

In realtà nelle politiche scolastiche del dopoguerra ha prevalso un approccio di tipo quantitativo-occupazionale coerentemente con la logica “incrementale” (la definizione è di Massimo Paci) con cui è stato costruito in Italia lo Stato Sociale. Di fronte ad ogni nuovo bisogno si rispondeva aggiungendo un “pezzo” al vecchio impianto. Anche quando era necessario cambiare il modello. Con il risultato, a lungo andare, che le stratificazioni successive hanno appesantito e stravolto la fisionomia del modello riducendolo nella condizione di spiazzamento di cui dicevo prima.

Inoltre essendo mancata una politica di programmazione di tutte le risorse, le contraddizioni del mercato del lavoro intellettuale hanno contribuito a introdurre nel sistema scolastico altri elementi di rigidità.

È con questa eredità; è con questi problemi che noi ancora dobbiamo fare i conti. Lo stiamo verificando in occasione del rinnovo contrattuale in corso. Mi permetto di fare questo riferimento all'immediato ed al contingente perché si tratta di un fatto di significato generale e pertinente con quanto stiamo discutendo qui.

Nella piattaforma unitaria dei sindacati confederali abbiamo introdotto alcune prime rivendicazioni tese a trasformare il lavoro docente da lavoro burocratico in lavoro professionale con caratteristiche di autonomia e di responsabilità. Ciò significa riconoscere alle scuole spazi di autonomia progettuale e didattica (è questo un punto di consonanza della nostra piattaforma con i risultati della ricerca qui presentata) oltre che autonomia amministrativa e gestionale.

Le prime reazioni del Ministro della P.I. sono state di totale indisponibilità al riconoscimento di questo tipo di autonomia in nome del valore legale del titolo di studio; valore che noi non solo non intendiamo mettere in discussione, ma che anzi intendiamo meglio tutelare difendendolo dall'erosione sostanziale che esso ha subito soprattutto da parte del formalismo e del centralismo ministeriale.

Dietro la cortina dell'uniformità formale e del centralismo è cresciuta in Italia – quasi a mo' di superfetazione – una realtà differenziata per livelli di formazioni, per aree geografiche, per tipi di scuola e/o tra istituti della stessa area e addirittura della stessa città o dello stesso quartiere.

L'obiezione del ministro può essere quindi rovesciata come un guanto.

È l'attuale modello che ha già prodotto frammentazione di offerte educative e formative e divario di livelli tra aree forti e aree deboli del paese. Per una sorta di eterogenesi dei fini dall'obiettivo della massima uniformità (proprio perché esso era solo formalistico) è nato il massimo di disomogeneità.

Ho detto questo per esprimere la mia consapevolezza delle difficoltà e delle resistenze che noi incontreremo a camminare nella direzione della riforma dell'Amministrazione, del suo decentramento e della valorizzazione delle autonomie in un quadro che sia realmente programmatico.

Sicuramente ci saranno resistenze, ripeto, in qualche frangia dei lavoratori della scuola. Ma sono sicuro che non verranno da lì le resistenze maggiori. Penso invece che queste verranno dal fronte politico ed istituzionale. Dovremo fare i conti con volontà politiche soggettive orientate in altre direzioni e con le stesse burocrazie ministeriali che si identificano con l'attua-

le modello istituzionale e che avversano ogni ipotesi di riorganizzazione della scuola nel territorio secondo i principi del decentramento reale.

Nel personale della scuola invece siamo convinti che possano prevalere i bisogni di riqualificazione e di piena valorizzazione professionale. Questo è un fatto importante perché è questa una delle condizioni della flessibilità del sistema scolastico e dell'autonomia delle singole scuole.

Questi nostri convincimenti non sono soltanto di tipo culturale e quindi astratti. Abbiamo cominciato a tradurli in scelte contrattuali e, per quel che ci compete più direttamente come sindacati, in politiche concrete.

Daniela Silvestri\*

*(Rappresentante nazionale del Sindacato Nazionale Autonomo Lavoratori Scuola SNALS)*

Innanzitutto vorrei chiarire che come SNALS non ci sentiamo in nessun modo imputati, secondo quanto detto dal Senatore Valitutti, anzi riteniamo che il mondo della scuola, per la parte che rappresenta gli operatori scolastici, abbia già dato una risposta sostanziale a questo dibattito con la protesta dello scorso giugno.

Il significato politico di quella protesta (e penso che questo sia stato abbastanza chiarito anche dalla grande stampa quotidiana) sta nel fatto che per la prima volta un'organizzazione sindacale, nella fattispecie lo SNALS, è riuscita a coinvolgere l'80-90% degli operatori della scuola, quindi al di là anche della propria base di iscritti, su un tema importante, non legato soltanto alle vicende contrattuali, ma al concetto di fondo che non si può andare a discutere del contratto della scuola se non è previsto in alcun modo un piano di investimento e di riforme sostanziali della scuola.

Primo punto: l'autonomia della scuola.

Se è vero che è importante e fondamentale il consenso, se è vero che sulla concezione dell'autonomia della scuola ormai non vi è più chi non sia d'accordo (gli operatori scolastici, che fanno una proposta generalizzata a giugno all'80-90%, il Consiglio dei Ministri che alla fine di quella protesta si è riunito anche per analizzarne le motivazioni, i politici che sono intervenuti in precedenza, dall'On. Fincato all'On. Casati, dal Sen. Covatta al Sen. Valitutti), se si è raggiunta da parte del paese intero questa capacità di esprimere il consenso su una questione, seppure limitata, allora vuol dire che l'autonomia concessa alle unità scolastiche è un punto rilevante.

E il mondo politico ha il consenso del paese su questo punto. Allora se, come la ricerca mette in evidenza, si tratta di smontare una strut-

\*Testo non rivisto dal relatore.

tura fortemente centralistica, è evidente che l'autonomia va concessa. Quale autonomia? diceva qualcuno. Ecco, su questo evidentemente allora si hanno e si notano le diversificazioni.

Io, che esprimo un grande plauso al lavoro che ha compiuto il CLAS per la sua intelligenza diagnostica, ritengo che a livello di conclusioni propositive ci possano essere dei problemi. Del resto gli stessi presentatori della ricerca hanno messo in evidenza come il dibattito avrebbe dovuto evidenziare che non si trattava comunque di soluzioni date una volta per tutte, ma aperte ad integrazioni o anche a controsoluzioni. In questo senso, è evidente che se si va a smontare una struttura centralistica delegando altre strutture (non andiamo ad evidenziare quali) della stessa amministrazione scolastica a livello provinciale o regionale, non si va e non si opera nella direzione del decentramento. Il decentramento comporta che si capovolga la piramide gestionale per cui la scuola possa autonomamente organizzare dei servizi adeguati.

Un altro punto riguarda il fatto che la scuola non può essere, non deve essere soltanto certificativa. E in questo senso io mi riallaccio anche ad alcuni passaggi della proposta che viene qui analizzata: la scuola potrebbe individuare dei servizi che non portino poi a titoli di valore legale, ad esempio dei corsi per il recupero, per le attività del tempo libero, ecc.

Riguardo alla questione degli operatori scolastici.

Prima obiezione che faccio a chi ha condotto la ricerca: passare al libero mercato o ad un parziale libero mercato va evidentemente a toccare un milione di operatori scolastici e non lascia spazi per altri.

Seconda obiezione: gli operatori della scuola nello scorso giugno hanno messo in evidenza che chiedevano non solo autonomia, ma soprattutto un piano di finanziamenti, di investimenti che puntasse soprattutto su strutture, contenuti più adeguati, e sulla possibilità per gli operatori di aggiornarsi professionalmente in modo adeguato. Le proposte che sono state fatte fino ad adesso, anche le proposte ministeriali di questo ultimo anno, che presuppongono un aggiornamento a cascata di tre, dieci, dodici giorni a costi zero, evidentemente non sono delle proposte vincenti.

Gli operatori chiedono maggiore rivalutazione delle proprie capacità professionali, chiedono che questo non significhi solamente un aumento della busta paga (anche se siamo sotto i minimi strumentali), chiedono la possibilità di avere un aggiornamento adeguato alla società del futuro, chiedono piani di investimenti.

È giusto che questi operatori possano, usufruendo di un opportuno ag-

giornamento, avendo chiari gli orizzonti del proprio lavoro e le finalità educative, essere realmente decisionali in una scuola divenuta base del processo decisionale pur all'interno di una "legge cornice" auspicata da coloro che hanno steso il rapporto, ma anche richiesta a gran voce dallo SNALS, che si è fatto ispiratore di un progetto di legge (dell'On. Conte, dell'On. Fincato, dell'On. Saporito) e che in Parlamento non è stato ancora discusso.

La proposta, che viene fatta all'interno del documento, di offrire due mesi pagati ogni otto-dieci anni agli operatori della scuola per l'aggiornamento è coraggiosissima dal momento che in questi vent'anni non si è fatto niente di simile, ma mi pare che, per la tipicità del lavoro degli insegnanti, sia tuttavia anche quella povera cosa.

Forse occorre essere meno coraggiosi sulle questioni di fondo, avveniristiche, e agglutinare il consenso su quelle che già lo hanno come appunto l'autonomia delle unità scolastiche, chiedendo ai rappresentanti politici di invertire la tendenza: non di rendere completamente pubblica la scuola privata, ma di privatizzare la scuola pubblica per quello che è possibile all'interno di una programmazione nazionale.

Paolo Martelli\*

*(Direttore di POLITEIA - Centro per la ricerca e la formazione in politica ed etica)*

La lettura del testo della ricerca che è stata presentata mi ha trovato particolarmente simpatetico rispetto all'impostazione e, in particolare, mi è sembrata condivisibile l'idea-guida della stretta connessione tra gli aspetti finanziari, da un lato, e gli aspetti organizzativi, dall'altro, dei sistemi educativi. Idea che, per quanto dopo la lettura possa sembrare ovvia, stenta ad affermarsi nel nostro dibattito sull'istruzione che da decenni è prevalentemente orientato a discutere il tema degli ordinamenti oppure della didattica e dei curricula e così via.

Il mio intervento riguarda, in particolare, le giustificazioni etiche che possono essere addotte a suffragio del punto di vista fatto proprio dalla ricerca. E poiché mi sembra che l'argomento centrale della ricerca sia quello di esprimere un giudizio di falsità circa l'identificazione di pubblico con statale, che pure è diffusa, mi impegnerò a presentare le giustificazioni etiche di questo giudizio di falsità, che io condivido pienamente. Da questa premessa deriverò alcune prescrizioni, che possono essere oggetto di discussione, sulle politiche educative nel nostro paese.

L'importanza dell'istruzione nei sistemi sociali moderni deriva dall'insieme dei costi e dei benefici, per usare un linguaggio "tecnico", individuali e sociali che l'istruzione stessa procura. Si tratta di un insieme molto imponente e complesso di aspetti. Gli individui singoli ricavano dall'istruzione il piacere della conoscenza e si assumono nello stesso tempo la fatica dell'apprendimento. Coloro che proseguono l'istruzione oltre l'obbligo ottengono una qualifica e uno status di studente generalmente più apprezzato di quello del lavoratore di pari età, ma al tempo stesso sostengono dei costi di-

\* Molte delle idee espresse nell'intervento seguente sono confluite in un saggio più ampio diffuso da POLITEIA nella serie "Contributi per la discussione" n. 11 - 1986 col titolo "Istruzione e etica pubblica". Tale saggio sarà prossimamente pubblicato su Biblioteca della Libertà, n. 97, Aprile-Giugno 1987.

retti (cioè tasse, libri, ecc.) e indiretti, in termini di mancato guadagno. A tutti i suoi utenti l'istruzione offre l'aspettativa di redditi futuri maggiori, come ha ipotizzato la teoria del capitale umano e come hanno confermato gli studi empirici sul rendimento derivante dall'acquisizione di istruzione.

Esistono anche benefici e costi che si riflettono sull'insieme della società. Innanzitutto, l'istruzione è considerata una determinante importante dello sviluppo economico e ad essa si attribuiscono meriti sociali di vario tipo, come una maggiore integrazione sociale e migliori prestazioni nell'erogazione dei servizi. In generale, si può dire che esistono aspetti di consumo, aspetti di investimento, aspetti privati (nel senso che chi studia, modifica, in generale migliora, la propria condizione sociale) e aspetti pubblici (nel senso che l'istruzione di qualcuno produce effetti anche sul benessere di altri: l'esempio più ovvio è quello di medici competenti che migliorano le condizioni dei malati). La distinzione introdotta tra i termini "pubblico" e "privato" non ha a che vedere col loro significato giuridico, che è interessato essenzialmente alla definizione dell'assetto proprietario dei beni e dei servizi. Quel che si intende cogliere con tale distinzione è invece un aspetto morale, nel senso della filosofia pratica, riguardante l'utilità pubblica o privata del bene o dei servizi.

Se dunque l'istruzione è un bene economico che ha benefici e costi pubblici e privati nel senso detto prima, si può provare ad applicare ad essa i risultati della teoria economica. Dalla teoria neoclassica, si ricava in particolare che gli aspetti privati sarebbero efficientemente perseguiti dal processo decisionale decentrato e volontario del mercato concorrenziale, ma l'economia del benessere ammonisce che nello stesso sistema gli aspetti pubblici andrebbero persi, e che per coglierli occorre affidare la loro produzione a processi decisionali alternativi rispetto a quelli del mercato (in particolare, alle decisioni accentrate del sistema elettorale-democratico, cui ciascun individuo, favorevole o no, è vincolato a conformarsi).

Si tratta allora di definire l'insieme del processo decisionale per la produzione e il consumo di istruzione e di individuare i criteri morali condivisi su cui si basa questo processo. Un importante criterio morale per la produzione di beni privati consiste nella norma secondo cui bisogna tendere a quelle allocazioni sociali nelle quali il benessere individuale di ciascuno è massimo in rapporto al benessere dato degli altri. Questo criterio di "efficienza sociale" suggerisce di allocare mediante scelte private (sul mercato) gli aspetti privati dell'istruzione e di coglierne al tem-

po stesso gli aspetti pubblici mediante le scelte pubbliche della politica.

Esiste tuttavia un fatto che allontana gli aspetti privati dell'istruzione dall'essere beni di quelli scambiati in un mercato perfettamente concorrenziale. Questo consiste nel fatto che esistono asimmetrie di informazione non solo tra produttori e utenti di servizi educativi, ma anche e soprattutto tra i diversi gruppi sociali di utenti. Ciò è ovviamente vero per qualsiasi bene e non toglie che il modello del mercato perfettamente concorrenziale abbia prodotto risultati analitici importanti per la ricerca economica. Quel che rende particolarmente significativo questo scostamento nel caso dell'istruzione è che, se si ammette che l'istruzione assicura a chi la possiede il bene privato di una più precisa percezione dell'informazione circolante nella società, e quindi anche dell'informazione che riguarda i benefici privati dell'istruzione, le asimmetrie iniziali di informazione tra utenti-consumatori dei servizi educativi tendono a ripercuotersi, ingigantite, nelle allocazioni successive, e pertanto ad influire negativamente sulla diffusione dell'istruzione e sulla capacità del sistema di cogliere gli importanti benefici pubblici che essa assicura. Sembra quindi ragionevole che decisioni politiche sostituiscano il mercato per quanto riguarda l'acquisizione delle informazioni sui vantaggi privati dell'istruzione, in quanto essa è una precondizione per la successiva cattura di benefici pubblici. In altri termini, è opportuno introdurre criteri per raggiungere l'equità nell'informazione che costituisce la miglior partenza per il successivo operare dell'efficienza sociale del mercato. Ciò giustifica, ad esempio, l'intervento di tutti i moderni stati democratici per la definizione di un periodo di formazione obbligatoria, la cui durata varia a seconda della tradizione, delle risorse assegnate all'istruzione e di altri fattori.

Tuttavia, allo scopo di fare affluire alla collettività quelli che intuizioni collettive condivise nella società considerano i benefici pubblici dell'istruzione, i criteri di equità non si possono limitare ad assicurare l'equa diffusione dell'informazione circa i vantaggi dell'istruzione, ma devono intervenire nella definizione di altri aspetti delle politiche educative. Infatti, i benefici pubblici possono affluire in minor misura alla società, se esistono discrepanze tra la distribuzione delle disponibilità economiche del pubblico e quella del suo interesse per l'istruzione. Pertanto, oltre che per dare istruzione di base a chi non la vuole è giusto e necessario introdurre criteri di equità per offrire istruzione superiore a chi non può averla pur desiderandola. Il più familiare di questi criteri è quello meritocratico, che consiste

nel far dipendere l'accesso ai livelli superiori di istruzione esclusivamente dall'abilità personale nello studio e non dalla capacità di sostenerne le spese.

Una prima prescrizione di questa "equità nell'accesso", che con maggiore o minore efficacia è perseguita nella totalità delle democrazie sviluppate, suggerisce, da un lato, di sostenere col finanziamento pubblico progetti individuali di istruzione che offrono sufficienti garanzie di successo, dall'altro, di vietare l'accesso alle istituzioni di istruzione superiore anche solo parzialmente finanziate dalla mano pubblica a coloro che, pur potendone sostenere i costi, non diano sufficienti garanzie, ovvero non le diano con sufficiente probabilità.

Sia le scelte private sia le scelte pubbliche, non avvengono automaticamente nell'interesse collettivo, ma necessariamente attraverso un processo di decisione sul quale i soggetti interessati (i politici e i burocrati in particolare) tendono ad affermare i propri interessi di gruppo. Per questa ragione le politiche generate nel sistema rappresentativo non risolvono necessariamente i problemi lasciati aperti dal fallimento del mercato.

I criteri di efficienza e di equità così definiti e le concettualizzazioni etiche dei termini "pubblico" e "privato" possono essere in parte reperiti nella Costituzione italiana, in cui si trovano molti e precisi riferimenti all'equità, sia come equità nell'informazione, sia come equità nell'accesso. Nel testo costituzionale non c'è invece alcun accenno all'efficienza sociale.

L'enfasi sull'equità piuttosto che sull'efficienza finisce per portare l'attenzione più all'equa distribuzione dei vantaggi privati dell'istruzione che alla cattura dei suoi benefici pubblici. Ciò risulta particolarmente evidente nel testo costituzionale laddove è esplicitamente vietato il sostegno della finanza pubblica alle scuole di proprietà privata. In questo modo, infatti, viene escluso a priori che il rinvio, pur presente nella Costituzione, a successivi atti legislativi per la definizione della parità delle scuole non statali abbia il significato di una ricognizione dell'utilità pubblica, nel senso etico precisato prima, delle istituzioni educative.

Non è difficile individuare un legame tra questa impostazione e il discostarsi del sistema educativo italiano da un sistema suggerito dall'etica pubblica precedentemente delineata.

Il nostro sistema presenta contemporaneamente il monopolio statale dell'istruzione e un trasferimento di risorse pubbliche a istituzioni private che è, nei fatti, seminascosto e clientelare. Questa impostazione rende assai

oneroso per le famiglie soddisfare la domanda di istruzione nelle scuole non statali. Inoltre, l'accentramento finanziario del sistema pubblico abbatte le residue possibilità di creare le condizioni necessarie per mantenere solide relazioni di scambio tra le esigenze educative dell'utenza e le prestazioni degli insegnanti e delle burocrazie periferiche.

Ora questo scostamento riscontrato nel caso italiano, messo bene in evidenza nella ricerca, non è caratteristico di altri sistemi, come si può desumere dalla lettura di recenti studi dell'OCSE.

L'anomalia del sistema italiano, inoltre non è solo finanziaria, ma anche organizzativa.

L'impostazione qui assunta suggerisce alcune strategie di riforma del sistema educativo. La prima riguarda l'intervento sul monopolio statale dell'istruzione, attraverso la manovra delle fonti di finanziamento e delle destinazioni di spesa. Una prima possibilità è naturalmente quella di accrescere i trasferimenti pubblici alle scuole di proprietà privata. Questa è una via che, per la verità, ricordava il Senatore Valitutti, è stata perseguita nel nostro sistema in particolar modo nelle scuole materne e nelle università. Però la presenza di un espresso divieto costituzionale sembra rendere questa strada non percorribile in tempi brevi e in modo aperto ed esteso, per cui è necessario pensare a vie alternative, per affermare i principi dell'etica pubblica, che non contrastano col dettato costituzionale in quanto non trasferiscono risorse pubbliche a istituzioni private, ma le trasferiscono direttamente agli utenti.

Per quanto riguarda i livelli oltre l'obbligo si può proporre di imporre tasse di iscrizione che siano effettivamente a copertura almeno parziale dei costi, facendo pagare gli utenti in misura delle maggiori aspettative di reddito, dei benefici privati, che l'istruzione offre. In questo modo, fra l'altro, si eviterebbe alla grave iniquità sociale che attualmente fa pagare ai meno abbienti gli studi superiori delle classi medie e alte. Tuttavia, anche in presenza di una corrispondente riduzione del prelievo fiscale che riequilibri il costo totale, accrescere lo sforzo volontario delle famiglie, può creare fenomeni di illusione fiscale e provocare la rinuncia agli studi superiori di studenti "marginali", che continuano gli studi solo se il costo diretto è molto vicino a zero. Per questa ragione l'aumento delle tasse scolastiche e universitarie andrebbe affiancato da un'adeguata politica di supporto finanziario dello sforzo volontario degli utenti.

Un sistema di prestiti di studio sembra evitare sia i difetti del finanzia-

mento interamente privato (inefficiente e iniquo perché rinuncia ai benefici pubblici, che pure sono presenti nell'istruzione superiore, e perché impedisce l'accesso agli studenti "marginali") sia le debolezze di un sistema di finanziamento pubblico "a fondo perduto", cioè senza un finanziamento o un prestito (a sua volta inefficiente e iniquo perché non stimola gli studenti all'esercizio della responsabilità nell'affrontare gli studi superiori e perché obbliga la massa dei contribuenti a finanziare l'istruzione superiore di una minoranza privilegiata).

Molti paesi hanno già avviato politiche di prestiti di studio; in Canada, Giappone, Svezia e Norvegia questo sistema di finanziamento delle scuole superiori fornisce l'80% del sostegno agli studenti.

Una seconda possibilità per abbattere il grado di monopolio statale può consistere nella distribuzione di buoni-scuola da spendere per servizi educativi nelle istituzioni prescelte dagli utenti, sia di proprietà pubblica che di proprietà privata. La proposta dei buoni scuola si adatta all'approccio di etica pubblica perché da un lato stimola, con la competizione delle istituzioni educative, la differenziazione dell'offerta adeguata a soddisfare l'eterogeneità delle preferenze dell'utenza e quindi l'efficienza sociale, mentre dall'altro soddisfa attraverso il finanziamento pubblico il criterio dell'equità nell'accesso. In modo ancora più diretto dell'organizzazione di un sistema di prestiti, la distribuzione di buoni-scuola costituisce una politica pubblica diretta ad affermare la sovranità dell'utente. A differenza dei prestiti di studio, tuttavia, i buoni-scuola non richiedono di aumentare lo sforzo volontario delle famiglie con l'applicazione di tasse di iscrizione, ma sottraggono una parte più o meno grande del gettito fiscale alla gestione diretta dell'offerta pubblica per consegnarla a coloro che acquistano servizi educativi. In questo senso e per questa ragione non esiste un'opposizione di principio all'applicazione degli schemi di distribuzione di buoni-scuola anche alla scuola dell'obbligo.

Quanto precede conferma che una riforma del finanziamento dell'istruzione per l'attuazione dei criteri morali e di efficienza e di equità richiede una più vasta riforma delle scelte pubbliche che concentri le funzioni di indirizzo (definizione di standard di utilità sociale, organizzazione dell'informazione dell'utenza e/o controllo della qualità delle istituzioni educative) e decentri il potere di prendere decisioni operative.

Importanti ostacoli si frappongono a questo progetto di socializzazione dei servizi educativi. In primo luogo c'è un ostacolo di natura ideologica,

che ammonta alla tradizione del dirigismo statale nell'erogazione dei servizi pubblici. Nel caso dell'istruzione, a questa tradizione si aggiunge una competizione ideologica tra Stato italiano e Chiesa cattolica in materia educativa, retaggio di un conflitto di origine risorgimentale che la Costituzione ci ha tramandato. Tuttavia, negli ultimi tempi è stata avviata, anche a livello politico, una riflessione più libera su questi temi e questo lascia ben sperare per il futuro. Esistono anche gravi ostacoli legati alla natura autointeressata dei calcoli razionali di gruppi rilevanti nel sistema delle scelte pubbliche. È questo il caso del livello centrale della burocrazia, ma anche della burocrazia periferica (compresa la dirigenza scolastica) e degli insegnanti. Il successo delle riforme improntate all'etica pubblica in campo educativo dipende essenzialmente dalla sua capacità di persuasione anche se questa può far leva sul disagio, ormai largamente condiviso nell'opinione pubblica e negli addetti ai lavori, per le cattive prestazioni del modello attuale. Riunioni come quella di oggi lasciano ben sperare in questo senso.

Salvatore Sechi\*

*(Professore ordinario di Storia Contemporanea - Università di Bologna)*

L'importanza del documento, che la Fondazione Agnelli ci presenta, sta nel fatto che esso non è riciclabile, non è negoziabile nel dibattito parlamentare. Il tipo di riformismo contenuto in questo progetto (un riformismo dall'alto, da "teste coronate", di tipo sabauda) richiede una potenza sovversiva di cambiamento dei meccanismi organizzativi e istituzionali, delle antropologie e delle culture, per cui risulta divertente dire che questo cambiamento può essere attuato in tre o sei mesi. In questo documento c'è una connessione fra i vari mattoni (fra i problemi istituzionali, i problemi organizzativi, i problemi finanziari, i problemi di riforma della cultura) per cui è difficile che si possa togliere un elemento senza far crollare tutta la struttura.

Il problema che pone la Ribolzi è la prospettiva di un sistema destatalizzato. Nel documento si conduce una battaglia politica e culturale contro la statalizzazione, recuperando la dimensione di pubblico quale è negli studi di Coleman, il quale afferma che alcune riforme si realizzano molto più facilmente nel sistema privato (pur non ponendo un'opzione per il sistema della scuola privata) e che il sistema pubblico è riformabile soprattutto se non è statalizzato. La questione da porre è se sia possibile in termini rapidi l'assunzione di un problema di questo tipo senza cambiare le regole del gioco. Io credo che con l'attuale sistema della rappresentanza, figlio del regime elettorale, con un parlamentarismo consociativo, spartitorio, rappresentativo di molecole sociali questo progetto non sia assumibile. Ecco, io credo che, quando il mio buon amico Gigi Covatta dice che la scommessa che fa come Sottosegretario alla Pubblica Istruzione è di riuscire a modificare la macchina della burocrazia trasteverina, io dico che questi

\* Sintesi redazionale non rivista dall'autore.

sono sogni giusti in privato, ma quanto è difficile dire che possa diventare un impegno politico!

Le Regioni hanno competenza primaria sul problema dell'occupazione, della formazione professionale, dell'assistenza. Eppure le burocrazie centrali non hanno ceduto niente; è facile immaginare che cosa possa accadere quando si tratterà di misurare la produttività dei dirigenti, la qualità dei servizi e dei programmi, di definire i ruoli decisionali da dare ai bacini scolastici territoriali, o di lasciare al mercato il problema del reclutamento. In questo senso io vorrei difendere anche la burocrazia trasteverina, nel senso che i lacci e i laccioli del centralismo di cui qui tutti parliamo, passano attraverso il fatto che si è creata un'agenzia polivalente di rendite clientelari, polivalente nel senso che non è monopolio di un unico partito. In quanto agenzia di assistenza pubblica, la scuola è stata un polmone vitale (questo lo ricordava giustamente, secondo me, il senatore Valitutti) per la nostra endemica disoccupazione intellettuale, per cui sia agli studenti e alle loro famiglie sia agli insegnanti ha offerto servizi pessimi, ma gratuiti, posti di lavoro dequalificato, ma comunque uno stipendio, un egualitarismo retributivo che premia le prestazioni incontrollate e incontrollabili. Partiti e sindacati hanno tratto dall'esistenza e dal funzionamento di questo tipo di macchina una duplice legittimazione politica: la prima è che hanno reso gratuita una scuola, al di fuori della fascia dell'obbligo, che la Costituzione prevedeva fosse pagata dai cittadini, salvo che per i capaci e meritevoli; in secondo luogo, tutelando un sistema non formativo hanno impedito che si creasse un canale alternativo a quello dei sindacati e dei partiti per la selezione delle élites politiche. Da questo punto di vista, siamo di fronte ad una rude razza padrona, ad una oligarchia rurale paesana, che ha investito bene in una struttura che poi pubblicamente si mette a criticare.

Affronterei ora un'altra questione, già sollevata in precedenza da Martelli. Io sono d'accordo quando si afferma che il monopolio statale dell'istruzione si basa sull'immagine di uno Stato gestore e controllore dell'istruzione, che soddisfa i bisogni di legittimazione del popolo italiano. Ma per mantenere questo ruolo probabilmente si inventerà la sindrome dei ghibellini o dei guelfi in agguato, o del profitto di impresa che attenterebbe al valore populistico dell'egualitarismo (di cui è inzuppata una parte consistente della nostra cultura e di cui un certo tipo di cultura cattolica è in senso lato la cultura di origine). Noi ci dobbiamo porre una domanda al proposito: le famiglie italiane hanno secolarizzato a tal punto le loro culture da ac-

cezzare il rischio del mercato rispetto alla rete protezionistica dello statalismo educativo? Io vorrei ricordare che le poche inchieste condotte in proposito danno un quadro di difficile interpretazione.

La nostra Costituzione non riconosce alla famiglia come soggetto naturale un ruolo primario nella socializzazione; accade così anche in Francia, mentre la situazione è completamente diversa in Svezia, Olanda, Belgio e Gran Bretagna. Il meccanismo prescrittivo della Costituzione dice: noi puntiamo a fare una riforma dall'alto, saltando i poteri di veto della famiglia come soggetto naturale; questo lascia al potere pubblico una serie di libertà e di flessibilità dal punto di vista dell'organizzazione culturale; ma dalle inchieste del CENSIS e della Dox a-Fondazione Einaudi emerge un identikit contraddittorio della società civile (sintetizzato chiaramente dalla Fadiga Zanatta in un articolo recentemente apparso su "Il Mulino"). Mentre dall'indagine CENSIS, condotta nel 1983 su un campione di 1500 famiglie emergeva che le famiglie erano favorevoli alle scuole private in caso di loro gratuità o di rimborso delle spese di istruzione e disponibili a partecipare alle spese per l'istruzione o nella forma di contributo diretto in relazione al reddito o nella forma del buono scuola, dall'inchiesta della Doxa-Fondazione Einaudi compiuta su 221 genitori emergeva un atteggiamento esattamente opposto, ovvero che, in caso di parità di costi e di distanza della scuola, il 24% degli intervistati risultava disposto a spostarsi dalla scuola privata verso la scuola pubblica e una percentuale simile a fare il contrario. La scelta della scuola pubblica o della scuola privata dipende, cioè, dai costi e dalla vicinanza della scuola stessa. Le contraddizioni aumentano nel momento in cui si prendono in considerazione gli aspetti economici della gestione della scuola: pagamento o gratuità, sussidi ai genitori. Il 97,3% degli intervistati dalla Doxa-Fondazione Einaudi sono d'accordo con il principio della libertà della scelta, a condizione che la scuola sia gratuita, mentre gli intervistati dal CENSIS sono disposti ad assumersi parte delle spese. Addirittura i giudizi negativi sul buono scuola sono del 74,8% tra i genitori con figli nella scuola pubblica e del 51,4% tra quelli con figli nella scuola privata. Tutto ciò dimostra, secondo me, che la cultura della famiglia media italiana è lontana dall'accettazione dei principi di competitività e di concorrenza.

In sintesi, quando si dice che, probabilmente, c'è una disponibilità alla libertà di scelta della scuola da parte della famiglia italiana, si dice che le famiglie italiane accettano un po' di tolleranza e un po' di pluralismo, ma la

ragione fondamentale per cui la maggior parte delle famiglie ritiene preferibile la scuola privata non è il problema della socializzazione delle domande culturali nuove, dello sviluppo dell'innovazione, della soggettività, quanto la garanzia di ordine e disciplina, cioè la non presenza della politica o della droga che la scuola privata offre.

Un altro elemento sul quale riflettere è che probabilmente questa società civile è molto attaccata ai valori della "credential society" di Collins, di una società fondata sui titoli, sulle credenziali, sia nel mercato del lavoro sia nel mercato simbolico, perché c'è una stratificazione sociale molto ampia, essendosi il ceto medio dilatato ed essendo divenuto una componente importante della popolazione. Questa legislazione credenziale diventa particolarmente famelica quanto più la scuola di massa inflaziona i titoli di studio esistenti. Io non ho nessuna obiezione da muovere all'idea, che anzi condivido, che le scuole private, laiche e confessionali, assolvono (come dice bene questa ricerca) una funzione pubblica e come tali devono essere destinatarie delle funzioni di tipo nuovo attribuite ai tradizionali bacini statali. Io sono un laico, non laicista, e non posso fare nessuna discriminazione nei confronti di scuole a forte impronta ideologica, non è la mia cultura; quindi scelgano gli utenti dove iscriverne, a parità di chances, i propri figli. Però io credo che non si debba temere il pericolo che si creino scuole in cui qualcuno finalmente si decide a giocare per quello che è, per quello in cui crede, perché io credo che la scuola aconfessionale sia un'ultima favolosa tigre di carta. Non può esistere un insegnamento a-ideologico, non esiste un tipo di insegnamento che non faccia riferimento a valori. Tanto meno è stata libera e aconfessionale la koinè ideologica fornita dalla scuola di Stato.

Per chiudere, vorrei porre un'altra questione: la scuola privata presenta limiti gravi. Ad esempio, mentre, secondo gli ultimi accertamenti, gli insegnanti della scuola pubblica in possesso dell'abilitazione sono l'88-89%, quelli della scuola privata sono solo il 47%. Se noi intendiamo valutare il rendimento dei docenti, e nelle scuole anglosassoni il rendimento del docente si misura dal buon esito degli esami dello studente, dobbiamo considerare anche questo elemento giustamente meritocratico. È curioso che i sindacati, a tale proposito, abbiano agito come strumento di conservazione, di rendita, pericoloso politicamente e culturalmente; il fatto che loro abbiano creato questo egualitarismo culturale che è la sovietizzazione in pillole della loro cultura e della loro antropologia. Contro questa cultura sindacale e dei partiti di sinistra, il senatore Valitutti si è dichiarato dispo-

sto a fare la battaglia; datemi un elmetto, che vorrei farla anch'io. Va combattuta questa logica, va introdotto l'elemento serio della meritocrazia con possibilità di colpire lo Stato assistenziale: quando un docente, manifestamente, su criteri obiettivi, è incapace, va licenziato.

Per finire, io mi chiedo fino a che punto dobbiamo accettare di continuare nella cerimonia magico-tribale del potlatch (la scuola di massa) per cui agli invitati vengono offerti dei doni ed essi sono attratti dallo sfoggio della ricchezza. Francamente io credo che questo sia un rito che abbiamo celebrato, ma mi chiedo se dopo verifiche continue si possa continuare ad identificare nella politica d'istruzione uno strumento di democratizzazione quando le dure repliche della storia hanno dimostrato che la produzione di titoli a mezzo titoli è sempre più un bene di consumo piuttosto che un investimento. Il risultato della massiccia mobilitazione di risorse finanziarie e di servizi a favore della scolarizzazione indiscriminata non ha sortito in un secolo nessuna delle aspettative promesse dai riformatori repubblicani del XIX secolo. Invece dell'uguaglianza si è avuto il permanere delle differenziazioni sociali. La mobilità delle classi è avvenuta solo nella misura in cui il flusso ascendente non ha messo a repentaglio la struttura delle gerarchie esistenti. L'azione sulla produttività del lavoro ha interessato un ventaglio di occupazioni altamente tecniche. Il surplus di popolazione studentesca verificatosi nell'ambito scolastico ha fatto saltare ogni giuntura col mercato del lavoro, alimentando dissipazioni enormi di energie e di capitali.

Si faccia una severa politica della cernita, si abbandoni il populismo, si creino scuole altamente specialistiche e selettive, si guardi ai bisogni del paese, ai bisogni della produzione, si attui una soluzione di questo tipo. Il resto diventa la seduzione affascinante della democrazia, della partecipazione, del consenso.

Piero Romei  
(*Ricercatore dell'ISGO*)

Con il mio intervento cercherò di portare la discussione su aspetti più operativi; non intendo qui entrare in aspetti di tipo macrostrutturale.

La lettura della ricerca mi ha sollecitato tutta una serie di considerazioni.

Innanzitutto penso che si possano condividere in maniera abbastanza tranquilla le diagnosi circa le disfunzioni della scuola di Stato. Però credo che sia abbastanza importante porre alcune avvertenze, rispetto al “dilemma” prospettato. Credo che vi siano due problemi diversi, che credo vadano tenuti separati.

Il primo problema è di chi deve gestire i processi educativi e formativi; il secondo è relativo a se e come è possibile gestirli. E credo che, se il primo è importante, il secondo non debba essere trascurato o, peggio, dato per scontato.

Consentitemi di fare una premessa generalissima molto breve.

Le strutture formative ed educative sono strutture di servizio pubblico e hanno delle caratteristiche molto particolari: di solito usano risorse che appartengono a collettività, e quindi sono politicamente dipendenti; hanno un'attività produttiva che è fortemente connotata in termini valoriali, etici ed ideologici, con delle forti opzioni di fondo e quindi innescano tutta una serie di aspettative incrociate.

Cosa significa questo?

Significa che in organizzazioni di questo genere è estremamente difficile riuscire a definire obiettivi, risultati: definirne la *dimensione progettuale*.

C'è tutto un filone degli studi organizzativi che chiama queste organizzazioni “loosely coupled” cioè scarsamente interconnesse; io ho creduto di tradurre questa espressione come “disintegrate”.

Cosa vuoi dire disintegrate? Vuol dire che è estremamente difficile stabilire dei nessi di cause ed effetto all'interno di questi tipi di organizzazioni.

ne; che i risultati che effettivamente si ottengono tendono ad essere casuali, cioè tendono ad essere non direttamente collegati con le cose che si fanno.

Di fronte al problema del “loose coupling”, della disintegrazione di queste organizzazioni, che è conseguente proprio al loro modo di essere, ci sono alcune “correnti di pensiero”.

C'è chi dice che è possibile avviare dei processi di impostazione di azioni progettuali all'interno di queste organizzazioni e chi dice che non è possibile, che è la loro natura e che quelli che vengono chiamati sprechi in realtà non sono altro che costi tipici di questo tipo di organizzazione.

Io personalmente faccio prevalere l'ottimismo della volontà piuttosto che il pessimismo della ragione.

Sta di fatto, comunque, che il problema di funzionamento delle strutture organizzative di questo tipo, e della scuola in particolare, non è tanto che esso sia buono o cattivo, è che il prodotto finale è in genere casuale.

Allora, quando si parla di modello organizzativo, come è stato fatto fino ad ora, io non credo che il problema sia soltanto quello di definire ruoli, confini di competenza, modalità procedurali, processi decisionali formali.

Credo che il problema sia piuttosto di *cultura organizzativa*, cioè di come tutta una serie di aspetti dell'attività organizzativa vengono sviluppati.

Io sono convinto, per esempio, a proposito di cultura dell'organizzazione, che all'interno della scuola ci sia tutta una serie di termini, di concetti che si sono usurati senza essere stati davvero applicati.

Pensate a parole come programmazione, controllo, vertice, sperimentazione, risultato, collegialità.

Sono altrettante parole sul cui significato ognuno fa finta di essere d'accordo; ma se ciascuno di noi dicesse che cosa intende per programmazione molto probabilmente verrebbero fuori tante definizioni diverse quante sono le persone qua dentro.

All'interno della scuola succede proprio questo: c'è tutta una serie di parole, di concetti che sono propri della problematica organizzativa che, pur entrate nel linguaggio corrente, non sono diventate una cultura vera e consapevole e dalla quale sia possibile dedurre strumenti per far funzionare l'organizzazione.

Per esempio programmare non vuol dire definire gli obiettivi; programmare vuol dire definire obiettivi misurabili.

Vi voglio citare una piccolissima mia esperienza che ho fatto ultimamente in una scuola media statale in provincia di Bologna. Mi è stato chie-

sto dal collegio docenti di dare una mano a definire gli strumenti per la verifica degli obiettivi da esso fissati. Siamo partiti dall'analisi degli obiettivi con un gruppo di lavoro fatto da venti insegnanti. Ci abbiamo messo due giorni e mezzo a metterci d'accordo su che cosa volevamo dire; eppure erano stati approvati formalmente da tutti. Dopodiché ci abbiamo messo altrettanto per riuscire a tradurre in termini misurabili che cosa volevamo dire. Perché naturalmente gli obiettivi erano i soliti: formazione della personalità, maturazione, ecc.; sono tutti concetti bellissimi, ma sui quali ognuno può convenire formalmente mantenendo le proprie riserve mentali. Quindi non sono capaci di diventare uno strumento operativo per guidare l'azione degli insegnanti.

Allora c'è un problema non tanto di modello strutturale, quanto di comportamenti. Se ci pensate bene, il problema del modello strutturale è ancora il retaggio e la conseguenza di quello che è l'approccio tipico con il quale si affrontano i problemi delle strutture della pubblica amministrazione, che è l'approccio giuridico-normativo.

In base a questo approccio il problema è essenzialmente quello di definire formalmente, sulla carta, attraverso norme positive, compiti, competenze, ruoli, procedure, modalità di rapporto, ecc. Dimenticando che l'esperienza comune dimostra come la realtà sia poi comunque diversa da quello che effettivamente è scritto nelle norme.

Un problema è dunque come gestire i processi formativi che vengono sviluppati all'interno delle strutture scolastiche; ed è un problema essenzialmente di cultura organizzativa.

Un altro problema, e diverso, è *chi* deve gestire le strutture operative scolastiche.

Io non prendo qui posizione su questo; non mi interessa in questo momento fare un discorso di scelta politica, di credo, di convinzione ideologica, di determinazione di equilibri sociali. Quello che mi preoccupa è che questo problema venga considerato come comprensivo dell'altro e cioè che basti decidere chi deve gestire la scuola, se devono essere i privati, i pubblici, lo Stato, le autonomie sociali, ecc., perché i problemi di funzionalità della scuola si avviino a soluzione.

Io ritengo invece che se rimane questa carenza culturale, appunto di cultura organizzativa, chiunque gestisca questi processi, si trova i problemi di funzionamento intatti, perché gli insegnanti e gli operatori sono sempre gli stessi, e continueranno a comportarsi nello stesso modo.

Si tratta quindi di due problemi diversi: io credo che sicuramente sia importante decidere quale dev'essere l'equilibrio sociale tra le varie componenti sociali e quindi quale deve essere il contributo che ciascuna forza sociale deve poter dare a processi così importanti come quelli formativi ed educativi. Però credo che non basti risolvere questo problema; che in ogni caso anche una volta chiarito il dilemma, vero o falso, tra pubblico e privato, l'altro rimanga tutto da affrontare.

Detto ciò, vorrei fare alcune osservazioni più generali.

È stato detto anche qui che ormai parlare male della scuola statale è fin troppo facile, è quasi un vezzo.

Inoltre è singolare che, quando si parla della scuola statale, i primi a parlarne male siano proprio gli operatori scolastici, i presidi, gli insegnanti.

Si è usata anche la parola masochismo, e in effetti c'è una sorta di tendenza masochista degli operatori della scuola; se qualcuno dall'esterno dice che la scuola va male, "no va peggio", dicono gli operatori della scuola; se qualcuno dice che la scuola statale è in crisi, "no è allo sfascio".

Gli operatori della scuola mostrano una sorta di irrefrenabile tendenza al "cupio dissolvi"; sarebbe interessante cercare di capire quali sono le ragioni profonde di questo, se è a causa di una coda di paglia sequipedale o ci sono motivi di altro genere.

Mi piacerebbe, invece una volta poter partecipare a un convegno dove finalmente si dicesse quali sono le cose che vanno bene nella scuola statale.

Io non credo che siano poi così poche.

Sono proprio convinti gli operatori della scuola di essere concitati così male o così peggio di altri; per esempio delle scuole private?

La mia esperienza personale, nei suoi limiti, mi dice che ci sono tanti esperimenti, tanti movimenti, tantissime cose che si fanno all'interno delle scuole statali che danno conto di una notevolissima vivacità, di una notevolissima voglia di uscire da un certo tipo di torpore.

Il problema dell'autonomia, dei singoli istituti scolastici, certo è importante porlo dal punto di vista normativo, giuridico, ecc. Però non possiamo dimenticare una cosa fondamentale: che di fatto c'è già una significativa autonomia degli istituti scolastici.

Ci sono almeno due elementi che secondo me stanno a dimostrarlo.

Primo, il bilancio di un istituto scolastico non è affatto rigido; nella voce delle entrate c'è un capitolo che si chiama "altre entrate", il che vuol dire che un istituto scolastico non deve necessariamente limitare la propria atti-

vità a quella che può essere finanziata dal Ministero o dagli Enti locali, ma ha tutta la possibilità di mettersi a cercare delle risorse aggiuntive. Certo non può andare a chiedere soldi alle banche, agli Enti locali, alle istituzioni, alle famiglie se non in cambio di un progetto. Quindi allora deve darsi da fare, deve muoversi; ma ha già lo spazio per farlo.

Altro aspetto formale: molte Regioni hanno emanato leggi sul diritto allo studio, che mettono i singoli istituti scolastici in rapporto diretto con le fonti erogatrici di questi fondi senza passare per le strutture gerarchiche dell'apparato scolastico. Bene, questi sono tutti spazi che di fatto possono essere gestiti e se non lo sono è per un problema di carenza di cultura progettuale organizzativa. E questo provoca una sorta di autocensura proprio per disabitudine ad un certo tipo di gestione da parte dei singoli istituti scolastici.

Questo richiama un'altra cosa molto importante; che quando si parla delle disfunzioni della scuola bisogna stare abbastanza attenti, io credo, a non fare di ogni erba un fascio.

Per esempio, bisogna chiarire qual è l'oggetto al quale ci stiamo riferendo; stiamo parlando della scuola nel suo complesso, come apparato complessivo, stiamo parlando dell'apparato ministeriale o stiamo parlando dei singoli istituti scolastici?

Perché io penso che per quello che riguarda l'apparato ministeriale sicuramente ci sono tutta una serie di problematiche che vanno denunciate perché provocano conseguenze disfunzionali, generalizzate che riguardano tutti gli istituti scolastici.

Per quello che riguarda il comportamento invece dei singoli istituti scolastici, credo che sia veramente molto parziale e ingiusto accomunare in un giudizio negativo tutti gli istituti scolastici. Ce ne sono che funzionano benissimo, spesso per fortuna qualche "racconto di successo" appare sulle riviste; però non abbastanza. C'è una sorta di mal posto pudore, sembra che ci sia più gusto a dire quanto si funziona male piuttosto che dire quanto si è bravi. E credo che questo abbia conseguenze negative sulla motivazione degli operatori scolastici, anche in una prospettiva di riforma.

Mettere sempre costantemente avanti ciò che non va non è certo motivante e così gratificante per la gente che lavora; credo che sia importante ogni tanto, quando ci sono, e ce ne sono molti, valorizzare anche gli aspetti positivi di sperimentazione che testimoniano della vivacità che c'è negli istituti scolastici e che non è sicuramente un patrimonio che non va buttato

via per misconoscimento culturale, per pigrizia nella diffusione di questo tipo di sperimentazione o per scarsa attenzione.

Invece accade di solito che anche quelli che arrivano nella scuola motivati, per ragioni varie, dopo un po' si "smontano" e si demotivano per disuso, perché tutta una serie di stimoli e disponibilità non vengono utilizzati in azioni impostate e gestite progettualmente. Quindi credo proprio che sia necessario, fermi restando gli altri problemi, (non voglio dire che non ci sono, sono sicuramente importantissimi) affrontare il problema della cultura organizzativa imperniata sulla progettualità e sulla gestione; far sì che all'interno del sistema scolastico, diventi elemento premiante, cioè elemento del sistema di status, anche la capacità di gestire e non soltanto come adesso la competenza disciplinare: quindi far sì che la cultura dominante all'interno delle organizzazioni scolastiche acquisti come dimensione fondamentale la dimensione organizzativa. Altrimenti io temo che qualunque sia la riforma che potrà essere fatta in termini normativo-giuridici, qualunque possa essere lo spostamento degli equilibri di forze tra i vari soggetti interessati allo sviluppo della scuola, di qui a qualche tempo ci potremmo ritrovare a dire come mai non è successo niente e come mai i problemi della scuola pubblica continuano ad essere tali e continuano ad esserci risultati così poco soddisfacenti.

Giovanni Bechelloni\*

*(Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali - Università di Firenze)*

Sono molto in sintonia con quanto è stato detto adesso e ho apprezzato molto in ogni caso la relazione della dottoressa Ribolzi e il progetto, che contiene molti elementi interessanti e molte linee di ragionamento condivisibili, soprattutto sull'autonomia e soprattutto sulla professionalità degli insegnanti.

Proprio perché condivido le linee generali di questo lavoro, mi soffermerò su un ragionamento metodologico di premessa e su due osservazioni consequenziali, che hanno a che vedere con una sorta di filo rosso che percorre questo rapporto e, nonostante la loro differenziazione, anche una parte degli interventi al dibattito odierno; il filo rosso costituito dal vezzo di considerare che la nostra scuola sia il fanalino di coda nel sistema europeo.

Credo che questo sia molto sbagliato, come è anche molto sbagliato pensare che in questi anni non è successo niente nonostante, o forse grazie al fatto, che non si è approvata nessuna legge di riforma.

La scuola è un corpo vivo, ecco la premessa metodologica, e credo che nessun'altra istituzione sociale abbia in sé altrettanto incorporati i meccanismi di un mutamento permanente e continuo, proprio per il fatto che la scuola ogni anno perde una parte dei suoi attori sociali: una parte degli studenti se ne vanno, e quindi una parte delle famiglie che stanno dietro a questi studenti, e ogni anno ne entrano di nuovi. Gli unici elementi costanti sono gli insegnanti, e forse proprio per questo fatto essi sono quelli che, come nelle nostre ricerche abbiamo potuto vedere, più sono portatori di un immagine negativa della scuola; ed attraverso la loro rappresentanza sindacale si immette nel nostro dibattito culturale questa immagine negativa della scuola.

\*Testo non rivisto dal relatore.

Ma proprio l'esistenza del citato meccanismo di mobilità continua fa sì che la scuola sia diversa da quella che appare agli insegnanti. Dalla nostra ricerca risulta che gli alunni e le famiglie danno alla scuola una valutazione molto più positiva di quella che danno gli insegnanti. Essendo la scuola un organismo istituzionale che ha incorporato in sé questa capacità quasi naturale di seguire i movimenti della società, la scuola è tutt'altro che rigida, anche in una situazione come quella italiana, dove pure vi è un ordinamento rigido. Nella nostra ricerca, che comporta ogni anno la visita di dieci, quindici istituti, l'elemento che maggiormente ci ha sorpreso è proprio questa diversità che dipende da numerose variabili; non solo dal tipo di scuola (cioè licei, istituti tecnici), ma da alcune variabili che tendono ad essere abbastanza continue, come la qualità della presidenza o la qualità dell'ambiente sociale, nel quale la scuola agisce, e quindi la considerazione sociale che ha la scuola. Se essa opera in un ambiente in cui ne prevale una immagine negativa, questa immagine negativa si ripercuote sul clima scolastico e anche sul rendimento della scuola. Se il preside si fa portatore di questa immagine negativa, ed è ad esempio uno di quei presidi che fan continui quesiti al Ministero, è chiaro che lì non funziona niente; ma ci sono altri presidi, e noi ne abbiamo conosciuti, che quesiti al Ministero non ne fanno mai, si assumono interamente la responsabilità di gestione della loro scuola e sono i presidi che generalmente sono in sintonia con il loro corpo insegnante, sono in sintonia con gli allievi, sono in sintonia con l'ambiente sociale.

E allora farei due osservazioni. In primo luogo, credo che dovremmo prendere atto che nel continuare a parlare della scuola limitandoci ad osservare gli ordinamenti giuridici, limitandoci ad osservare le procedure quali sono fissate, noi facciamo un torto alla capacità di lavorare all'interno di ordinamenti rigidi, di lavorare bene, di rispondere alle domande che la società pone, capacità tipica di ogni società ma che forse nella nostra società è ancora più tipica. La seconda è un'osservazione marginale, ma mi sembra importante: nel rapporto si parla di autonomia, poi però si parla della figura del preside rispolverando la vecchia idea che il preside dovrebbe essere una persona che svolge solo funzioni di coordinamento culturale mentre le altre funzioni amministrative e manageriali devono essere svolte da altre figure. Questo è un profondo errore, tanto più se noi pensiamo che le scuole debbano avere autonomia, e che in questo quadro il preside non venga eletto dagli insegnanti e non sia emanazione locale, ma rappresenti

invece un preside dotato di professionalità sia culturale sia manageriale, che può essere l'unico elemento portante di una gestione diversa della scuola. Quello che sorprende oggi è vedere che purtroppo vi sono molti presidi che non hanno queste qualità. E dove la scuola va male è proprio dove il preside può anche essere una persona che ha qualità culturali, ma non essendo un amministratore delegato, non essendo un capitano, non avendo queste capacità di direzione degli uomini e delle risorse non sa fare il preside; lo stesso vale per i Provveditori: io ne ho conosciuti alcuni che avevano paura della propria ombra, ma ne ho conosciuti altri che sono delle persone capaci, e dove c'è un buon Provveditore la scuola funziona.

In conclusione, io rivedrei alcune di queste considerazioni che sono tra le pieghe del rapporto e che mi paiono residui di una cultura che forse c'è alle nostre spalle; siccome questo rapporto vuole cambiare, ed in effetti cambia, aprendo una direzione diversa, credo che ci debba essere più coerenza anche in alcune di queste considerazioni.

Giorgio Allulli  
(CENSIS)

Grazie innanzitutto alla Fondazione Agnelli e al lavoro di Luisa Ribolzi per l'occasione che ci ha dato di confrontarci in termini di "sistema" su quello che sta succedendo all'interno della nostra scuola. Nel mio intervento vorrei lasciare un momento da parte il "dilemma pubblico-privato" che anche a me tutto sommato sembra poi non fondamentale per la ricerca di un miglioramento qualitativo nella scuola. Mi sembra che i problemi di fondo siano altri.

Il problema centrale è che la scuola italiana sta vivendo una situazione paradossale: abbiamo apparentemente un sistema che è il più centralizzato del mondo, abbiamo un sistema di origine napoleonica, un sistema in cui formalmente le decisioni avvengono a "cascata" come è stato già detto. Ma contemporaneamente, se si va al di sotto di questa apparenza formale, abbiamo un sistema che in effetti è uno dei più decentrati del mondo, un sistema in cui gli insegnanti fanno veramente quello che vogliono, e questo non solo in termini di autonomia didattica ma anche in termini di modelli organizzativi e di definizione curricolare, all'interno degli istituti. Nella sua relazione la prof.ssa Luisa Ribolzi diceva che nel 1970 c'erano estreme differenziazioni tra una scuola e l'altra, mentre forse adesso c'è maggiore uniformità; per l'esperienza che faccio annualmente, vedendo le scuole e le situazioni locali, io affermerei il contrario. Più andiamo avanti, più passa il tempo, e più cresce la differenziazione che non riguarda solo le diverse zone d'Italia (Nord e Sud), ma che tocca anche le singole scuole, e all'interno della scuola i singoli insegnanti; è sempre più difficile ritrovare all'interno della stessa scuola un'unitarietà di progetto. Lo sanno del resto bene coloro che devono scegliere la scuola per i loro figli e svolgono una ricerca affannosa tra gli insegnanti, e tra le altre famiglie, per conoscere non tanto quale sia la scuola migliore, ma quale sia l'insegnante affidabile all'interno della scuola "X".

Questa estrema differenziazione tra l'altro ci deve ammonire sulle difficoltà che si porrebbero nell'applicare un modello di riforma centralizzato, che si scontrerebbe con l'estrema disomogeneità di comportamenti, di atteggiamenti, di modi di insegnare che ormai si è sempre più radicata.

Un'altra considerazione, in linea anche con i due interventi che mi hanno preceduto, è che bisogna stare attenti ad affermare che non sta cambiando nulla nella scuola; anzi, se si va al di sotto della situazione di stallo provocata dalla mancata approvazione della riforma della scuola secondaria, della scuola elementare, della stasi della riforma universitaria, si può vedere che sotto una boscaglia uniforme in effetti esistono tanti sentieri e tante strade, tante sperimentazioni, sperimentazioni che sono promosse spontaneamente oppure sono avviate anche dal centro: pensiamo alla diffusione che stanno avendo i "progetti assistiti" dalla Direzione per l'Istruzione Tecnica, mentre quest'anno avranno inizio dei progetti "assistiti" dalla Direzione per l'Istruzione Professionale.

Nel giro di sei anni la scuola si è radicalmente trasformata. Pensiamo alla scuola elementare: nel 1980 c'era un alunno su venti che frequentava la scuola a tempo pieno, oggi un alunno su quattro frequenta una scuola elementare con questa modalità oraria; certo, formalmente i programmi sono gli stessi ma credo che in una scuola con un orario raddoppiato alla fine vi sia anche un cambiamento strutturale profondo che non può non influenzare qualità e caratteristiche dell'insegnamento. Nella scuola secondaria superiore fino a quattro anni fa una scuola su trenta era impegnata in tentativi di sperimentazione, oggi una scuola su sei vive una realtà sperimentale.

Queste sono grosse trasformazioni che stanno avvenendo nel nostro sistema formativo mentre il dibattito politico continua ad andare su altre direzioni, su altri vettori. Credo che non si possa ancora ripetere che la scuola italiana è ferma, ma al contrario si debba partire dal cambiamento che è nato nella scuola italiana per capire quali sono i migliori strumenti per indirizzarlo nel modo più giusto. Solo sei anni fa c'erano numerose aree inesplorate, il rapporto scuola-azienda, gli stages, la alternanza scuola/lavoro, l'anticipo dell'obbligo, l'anticipo della lingua nella scuola materna, l'anticipo della lingua straniera nella scuola elementare; queste sono tutte cose che oggi, nel 1986, costituiscono esperienze che si ritrovano frequentemente se si osserva con attenzione quello che avviene nelle nostre scuole.

Questo movimento sotterraneo, questa differenziazione non è un semplice accidente, né solamente un prodotto della stasi dei progetti di riforma

e la naturale reazione dell'insegnante, ma è il prodotto di una trasformazione sociale più complessiva che sempre di più pone agli insegnanti e alle scuole domande di cambiamento e che sempre più favorisce circostanze di cambiamento. Questo significa che è una vitalità che si ritrova in sintonia con la vitalità sociale esterna e che quindi cresce per zone, per macchie, che si può rintracciare là dove è più vitale la società civile mentre in altre zone si riscontra solamente ristagno ed inerzia. Di qui allora il pericolo insito in una crescita puramente spontanea dell'innovazione, se non c'è un governo centrale capace, innanzitutto, di conoscere questo cambiamento, perché fino ad adesso sembra quasi ignorato, e di governarlo.

Dunque è un sistema di fatto decentrato, ma si tratta di un decentramento imperfetto, decentramento imperfetto perché permangono tutte le strutture di un sistema centralizzato. Manca pertanto qualunque sistema di controllo di qualità per:

- indirizzare il cambiamento;
- dare agli insegnanti ed alle scuole un supporto tecnico;
- verificare la qualità della direzione intrapresa;
- raccordare le diverse iniziative, perché tutti sperimentano, tutti innovano ma nessuno sa cosa stiano facendo gli altri;
- incentivare e premiare gli insegnanti (discorso che oggi è echeggiato più volte);
- stimolare chi sta indietro, chi non si muove, chi è inerte.

Luisa Ribolzi ricordava stamattina la ricerca CENSIS sulle aree di disagio e di precarietà; quella purtroppo è una ricerca che non poteva andare oltre i dati strutturali, le ripetenze, gli abbandoni, i doppi turni. Se vi fosse finalmente la possibilità di controllare i livelli qualitativi della nostra scuola ne deriverebbero sorprese molto più amare di quelle che sono emerse dall'elaborazione dei dati dell'indagine. Purtroppo in Italia, lo sappiamo, manca qualunque valutazione qualitativa del prodotto del nostro sistema scolastico.

In conclusione mi sembra che due siano i punti fondamentali per l'innovazione: il primo è creare questi centri intermedi di controllo della qualità del sistema scolastico: l'insegnante che innova, l'insegnante che sperimenta è drammaticamente solo, non sa veramente dove rivolgersi per conoscere e mettersi in contatto con le altre esperienze e le altre sperimentazioni. Non esiste un solo meccanismo che unifichi, e ponga in contatto chi tenta di fare l'innovazione. Di qui l'esigenza di creare un reticolo intermedio con centri di qualità tra il centro e la periferia.

Il secondo aspetto riguarda l'autonomia della scuola, autonomia della scuola che però bisogna qualificare, altrimenti è un mito che continua ad aleggiare sul quale tutti si dichiarano d'accordo conservando ciascuno però le proprie idee.

Che significa autonomia? È solo l'autonomia giuridica? In realtà non sarebbe poi un grosso passo in avanti rispetto alla situazione attuale. Significa autonomia didattica, con la possibilità di ridefinire il curriculum e la relativa necessità di controllo sulla valutazione finale da parte del centro (perché o da un punto o nell'altro il controllo ci deve essere)? Significa autonomia finanziaria, e quindi la possibilità da parte delle scuole di introitare direttamente fondi, con una capacità di autonomia impositiva, e dunque con una capacità anche di vendere servizi all'esterno, servizi anche alle aziende (perché no, già oggi istituti tecnici fanno lavorazione per conto terzi, non si potrebbe allargare questa strada)? Significa autonomia organizzativa, e quindi la possibilità di definire diversamente le carriere degli insegnanti all'interno della scuola, la possibilità da parte dell'istituto di creare una struttura diversa dalla attuale, appiattita tra insegnanti e preside?

Come si vede il ventaglio dei problemi e delle suggestioni è ampio, ma se si vuole realizzare l'autonomia della scuola è necessario e urgente approfondire il dibattito per uscire fuori da un vago consenso generalizzato che però non porta in nessuna direzione.

Graziella Morselli  
(FNISM)

Come rappresentante di un'associazione professionale, la FNISM (Federazione Nazionale Insegnanti Medi), debbo dire che la ricerca prodotta dalla Fondazione Agnelli certamente è importante e molto apprezzabile, anche per noi operatori scolastici, come prima analisi sistemica della realtà della scuola italiana e anche per molti suoi aspetti progettuali.

In fatto di processo di autoregolazione nell'innovazione e nella gestione, ossia di autonomie, di responsabilizzazione dell'insegnante e di tutti gli operatori della scuola, di rapporto tra un programma centrale e l'autonomia progettuale delle scuole, in fatto, insomma, di molte proposte innovative che la ricerca presenta, la FNISM sostiene da parecchio tempo (poiché si è costituita ottantacinque anni fa) queste e altre analoghe forme di modernizzazione della professione docente e di diversa organizzazione della scuola. Da sempre ha combattuto contro la centralità burocratica e la rigidità del sistema scolastico e contro la mortificazione delle competenze professionali che questo sistema consente; da sempre ha sostenuto la necessità di porre su base scientifica la gestione della scuola e di esaltare le autonomie di decisione.

Ora, questa necessità di rompere con un sistema che non produce, necessità che ci vede d'accordo, in questa ricerca viene poi accompagnata, con un salto metodologico, da un presupposto sul quale noi non possiamo essere d'accordo. Se, infatti, anche noi crediamo che la scuola pubblica debba essere modificata radicalmente, e che la stessa professione docente debba trovare modi completamente nuovi di formazione, reclutamento, gestione della didattica, rapporto con l'amministrazione e con gli utenti, non accettiamo però il presupposto che tutto ciò abbia il suo perno nella concorrenzialità che si introdurrebbe nel sistema scolastico mettendo sullo stesso piano della scuola di Stato, attraverso il finanziamento pubblico, le

scuole di proprietà privata. Questo tipo di concorrenza dovrebbe elevare la qualità del servizio e la professionalità dei docenti, beninteso se accompagnato da forti elementi di liberalizzazione contrattuale e di autonomia curricolare per docenti e scuole.

Sull'efficacia di questa proposta ci sono forti motivi per dubitare, come sempre di fronte a spartizioni della pubblica torta, in qualsiasi modo avvengano, né c'è molto da credere sulle capacità innovative di scuole legate a utenze sociali ben definite, a meno di non scambiare per "qualità del servizio" elementi appariscenti capaci di allettare gli utenti ma senza sostanza educativa.

Ma la ricerca della Fondazione Agnelli asserisce fin dal titolo che il dilemma pubblico-privato è falso, e che la scuola italiana è anomala per come vi è inteso il concetto di pubblico, che viene invece qui definito come area di iniziativa in campo scolastico regolata da una programmazione centrale. Tuttavia qui mi sembra si voglia dimenticare che prima della programmazione educativa viene il progetto ideale di scuola che il nostro paese ha voluto darsi, così come è precisato dalla Costituzione, in quanto corrisponde ad un processo di crescita culturale e politica dell'intera società e ad una precisa esigenza di omologazione.

Io non ho sentito nessuno oggi (e quindi in questo senso vado decisamente contro corrente), non ho sentito nessuno difendere questa, che è probabilmente un'utopia, e che la società italiana si è posta come obiettivo fortemente sentito quarant'anni fa ma oggi tende spesso a dimenticare. L'utopia dell'amalgama delle diverse esperienze nella ricerca di identità culturale della nostra popolazione, che sappiamo essere sempre molto frazionata e centrifugata dalle sue disparate tradizioni, viene affrontata dalla carta costituzionale negli articoli 3, 21 e 33, e precisamente nel progetto di una scuola dove, anziché indifferenza e neutralità ideologica, come spesso si pretende, ci fosse la scelta laica del dibattito e confronto di opinioni diverse. La distinzione tra una scuola laica e una scuola confessionale può essere anche ritenuta qualcosa di sorpassato, come appunto si dice nella ricerca: al contrario noi della FNISM riteniamo sorpassata una società che, per non aver saputo affrontare e risolvere il problema centrale della sua storia, se lo butta dietro le spalle e compie delle fughe in avanti, cercando, ad esempio, la redditività della scuola in termini di produttività ma senza altro obiettivo che quello della preparazione professionale. Così si scantona circa il problema dell'educare a diventare cittadino che sa gestire la propria

autonomia di soggetto politico e sociale e gode di indipendenza di pensiero, in quanto non è stato sottoposto a nessun processo formativo condizionante. Forse non siamo più in grado, come società, di affrontare problemi del genere, o ce ne siamo stancati, e allora ricorriamo a queste forme di filosofia pratica dell'efficientismo.

È stato anche detto, dal professor Martelli che mi ha preceduto, che c'è un'etica pubblica nel rapporto tra le proposte educative gestite dai privati e la necessità del loro riconoscimento e finanziamento, da una parte in quanto si tratta di proposte che abbiano un'efficacia sociale e dall'altra in quanto si riconosca l'equità dell'accesso. A parte la discutibile questione di un'etica praticata da gruppi sociali che vogliono farsi la scuola a proprio piacimento col denaro di tutti, e non in una visione di interesse generale, come esige l'impiego dell'erario pubblico, è perlomeno singolare porre la questione del pubblico e del privato, come questione di equità economica, sullo stesso piano dell'etica pubblica quale si esprime chiaramente nella Costituzione. Questa infatti distingue la gestione libera delle scuole private senza oneri per lo Stato dal compito che ha lo Stato stesso di aprire e gestire le proprie scuole: la distinzione è molto chiara. Non tutte le scuole pubbliche, certamente, sono scuole di Stato, ma esse meritano il nome di "pubbliche" in senso ideale prima che legale, quando possiedono il requisito della corrispondenza al progetto di cultura laica di cui ho parlato, mentre questo non è il caso delle scuole che attuano progetti culturali di carattere confessionale. In questo senso allora non si può definire equivoca l'identificazione tra pubblico e statale e non equivoca quella tra pubblico e privato.

Ritornando quindi a ciò che la Costituzione ha assegnato come compito inderogabile allo Stato, quello di creare un luogo educativo dove si potessero amalgamare e confrontare le nostre diverse esperienze storico-culturali e quello di non delegare a nessuno la formazione del cittadino, di non creare isole separate tra loro, di non legittimare antichi mali del nostro popolo, come corporativismi e campanilismi, tutto questo direi che si presenta come vero e proprio programma e progetto etico-politico dell'intera società.

In questa ottica non è possibile pensare che una concorrenza di diversi progetti educativi sia un toccasana per i mali della nostra scuola, e rispetto a questa ottica si deve concludere che è la scuola di Stato che, al suo interno, deve venir modificata profondamente, e accogliere elementi di autonomia, decentramento delle decisioni, concorrenzialità di programmazione

didattico-educativa, responsabilizzazione dei suoi operatori. D'altra parte si deve anche stare attenti al fatto che, nella situazione in cui siamo oggi, di acuto divario tra Nord e Sud, e spesso anche di disintegrazione e sottosviluppo in certe fasce sociali e di crisi del sistema politico, il distribuire improvvisamente decentramento e autonomie può favorire e moltiplicare tutte le tentazioni di lottizzazione e clientelismo di cui la nostra società già soffre. Occorrerà una gestione graduale e molto oculata di ogni progetto di questo tipo.

Luigi Pedrazzi\*  
(*Il Mulino*)

Vorrei esprimere di persona un ringraziamento alla Fondazione Agnelli, e alla Ribolzi in particolare, per il lavoro fatto.

Non prendo affatto le distanze, ma, come altri, mi metto anch'io a disposizione per marciare in questo movimento per una trasformazione qualitativa della nostra scuola, trasformazione che il rapporto Ribolzi mostra possibile e necessaria.

Al di là del significato culturale, tecnico, pur notevole per tanti aspetti importanti, il progetto è, secondo me, validissimo essenzialmente per ragioni politiche.

Mi permetto di dire ciò proprio appoggiandomi a due tipi di interventi, che invece hanno in qualche modo, seppure con tante ragioni, preso le distanze dagli aspetti politici del progetto Ribolzi.

Hanno ragione gli amici del CENSIS, quando affermano che nonostante le mancate riforme la scuola italiana sta cambiando in qualche modo da sé, anno per anno.

Anche noi, con quella rivista che è "Scuola e professione", abbiamo sempre cercato di vedere gli aspetti positivi di quello che succede, cercando di criticare i limiti, le contraddizioni e le carenze del lavoro legislativo e amministrativo dell'Italia istituzionale.

Ma proprio perché in Italia, nella scuola italiana, stanno avvenendo tutte le cose belle che il CENSIS sa, conosce e fa bene a far conoscere, permane una profonda contraddizione.

La politicità del rapporto Ribolzi consiste proprio nel dire: è tempo che noi trasformiamo in un progetto consapevole, intenzionale, amministrato, controllato nei suoi propositi e nei suoi costi, quello che finora alcuni, i più

forti, i più dotati, i più capaci, i più fortunati, in certe zone d'Italia piuttosto che in altre, hanno fatto.

Ma non vi è dubbio che il problema è: è vero o non è vero che il 97% della immensa spesa per la scuola italiana va in stipendi e salari?

Questo dice tutto sugli aspetti organizzativi complessivi che possono nascere da questo tipo di investimento: infatti, che investimento è mai un investimento che nell'età delle trasformazioni tecnologiche ed organizzative concentra in stipendi e salari il 97% di una spesa immensa?

Fa bene la Fondazione Agnelli a presentare questo lavoro; in un certo senso fa bene ad averlo fatto ora che politicamente questa proposta può circolare, perché ora effettivamente non possiamo limitarci a prendere atto con soddisfazione che nonostante tutto una parte di italiani si arrangia e se la cava da sé e procede.

Il problema è che cosa facciamo di quella somma enorme che al 97% spendiamo in quegli stipendi e in quei salari, per quel milione di persone irritate e frustrate, che magicamente riescono ancora a fare qualcosa, lottando contro tutti. Quindi, rivendico il dovere di seguire la tesi presentata dalla Fondazione Agnelli: si deve prendere sul serio l'idea di riorganizzare questa realtà, con i criteri che in questa ricerca sono stati indicati.

Seconda considerazione politica: il merito di questo progetto di riorganizzazione, così come ci è stato sinteticamente proposto, sta nel condurre al superamento tra ciò che abbiamo giudicato "pubblico" e ciò che abbiamo giudicato "privato" (contrapposizione inutile ed evasiva).

Se vogliamo evitare che si creino scuole integralistiche, meritocratiche, tecnocratiche, di vari gruppi forti, corporativi, l'un contro l'altro armati, e mantenere per quello che si può, nel nostro tempo e nella nostra condizione, un legame di fedeltà con la scuola italiana della tradizione, con i principi contenuti soprattutto nei primi dodici, tredici articoli della carta costituzionale, e anche con quello che è passato in qualche modo nell'organizzazione del nostro Stato, obbediente a questo desiderio di una comunità democratica che si costruisce in solidarietà, in rispetto, in confronto; se si vuole evitare questo, se il paese vuole essere invece un terreno di incontro, una cultura ordinata che fa conoscere dei frutti dopo averli seminati e coltivati, allora dobbiamo cercare di avere una scuola, che abbia quelle caratteristiche che la rendono *tutta pubblica* e in un certo senso *tutta personale* e comunitaria.

E che sia pure *tutta* formalmente privata, per quello che oggi sono i va-

lori del privato contrapposto al pubblico, se il pubblico è solo burocratico e inefficiente!

Si tratta di affrontare seriamente il problema di come organizzare questa cosa nuova che non è né il vecchio pubblico né il vecchio privato. Si deve lavorare in questa direzione storica e sociologica, giuridica e organizzativa, per avere una scuola che possa essere il luogo dove non ci si separa, ma ci si conforta pur nella varietà di capacità di iniziativa. Bisogna che la scuola si organizzi per consentire un confronto non fra ideologie, ma fra esperienze diverse. Francamente la scuola pubblica di Stato nella quale siamo cresciuti, e su cui si concentra l'80 o il 95 % della spesa statale, non permette questo confronto se non nel sommerso, nel sottogoverno, nel sottoinsegnamento, mentre invece essa deve poter diventare progetto delle persone, progetto della comunità che si autoforma in dialogo con la più complessiva comunità che lavora, vive, conosce e produce.

È su questa linea sulla quale, lasciando perdere gli ideologismi e le stanche ripetizioni degli uffici scuola dei partiti, i diversi gruppi sociali si debbono mettere in movimento.

Ringraziamo la Fondazione Agnelli e Luisa Ribolzi per il contributo che hanno dato in questo senso, che non è prodotto di esperti, ma un fatto di movimento politico culturale.

Luciano Benadusi

*(Responsabile Settore Università e ricerca scientifica della Direzione Socialista)*

Desidero anzitutto esprimere un'adesione all'indirizzo di fondo, nonché il compiacimento per una ricerca sociologica che non rifugge né dall'uso del metodo comparatistico (insieme a quello storico praticato e caldeggiato dal fondatore della sociologia dell'educazione Durkheim), né dal nesso tra analisi empirica e indicazione normativa, senza del quale la cosiddetta "immaginazione sociologica" non può non rimanere insterilita.

Il tema che giustamente avete posto in primo piano – il sistema di governo dell'istruzione – è di quelli sui quali la tradizionale scienza normativa dell'educazione – la pedagogia – possiede armi spuntate, perché tende a declinarlo nei termini che le sono congeniali di un approccio di tipo ideologico o, nel migliore dei casi, filosofico. Esso è invece un tipico tema su cui la sociologia, che ha studiato a fondo sul piano empirico i fenomeni organizzativi, avrebbe una sua parola da dire, solo che arricchisse i propri repertori metodologici e abbandonasse il pregiudizio della "scienza pura" che evita compromissioni con la dimensione applicativa e progettuale.

Condivido l'idea alla base dello studio del CLAS: il sistema di governo dell'istruzione in Italia si presenta, al confronto con i sistemi degli altri paesi europei occidentali, del tutto anomalo, in quanto nessuna delle autonomie ivi riconosciute ai vari sottosistemi che ne fanno parte appare nel nostro ordinamento sufficientemente accolta e tradotta in pratica.

Userei però con cautela il termine "modello medio europeo", perché – come il rapporto si cura di evidenziare – i modelli europei appaiono diversificarsi non solo quantitativamente ma soprattutto qualitativamente. Non vi sono cioè tanto differenze di grado nel pluralismo e nell'autonomismo dei sistemi di istruzione nazionali, quanto piuttosto differenze tipologiche. Il rapporto indica tre tipi di autonomia: l'autonomia *locale*, l'autonomia *sociale*, l'autonomia *scolastica*. Si tratta di

tre forme organizzative che sarebbe sbagliato ritenere complementari.

L'autonomia *locale* decentra il potere politico-burocratico di controllo sulle scuole, ma non è detto che lo attenui. In certe circostanze può anzi addirittura rafforzarlo, per la stessa logica che porta spesso il “padroncino” ad essere più impiccione e autoritario del “padrone”.

In Italia, ad esempio, non si può dire che l'Ente locale abbia sempre lavorato, nelle materie di sua competenza, per estendere gli spazi di autonomia delle scuole. A volte, come nel caso delle manutenzioni degli edifici scolastici, ha allocato risorse in modo più rigido e vincolante di quanto non faccia lo Stato, negando ogni potestà decisionale ai consigli di circolo e di istituto. Altre volte – vedi la formazione professionale – ha operato in termini fortemente clientelari.

Del resto anche in Gran Bretagna, dove pure questi fenomeni degenerativi sono meno presenti, si discute da sempre su dove far passare la linea di confine tra autonomia scolastica e autonomia locale, tra potere di capi di istituto, consigli di gestione delle scuole (Governing Bodies), insegnanti, da un lato, e LEA (Local Authority of Education), dall'altro. E la discussione riflette due diversi modelli di governo del sistema scolastico, uno basato sulla priorità del controllo politico-burocratico sia pure decentrato, l'altro sull'autonomia dei “professionals” e/o sulla partecipazione degli utenti o – come altri preferisce designarli – i “partners” del servizio educativo, cioè le famiglie degli studenti.

In realtà di autonomia scolastica si può parlare solo nel secondo caso, salvo poi vedere se essa assuma connotazioni più “professionistiche” (autogoverno degli insegnanti), “partecipazioniste” (cogestione operatori-utenti) o “manageriali” (leadership del capo di istituto e del suo staff di governo).

A sua volta la stessa autonomia *sociale* può entrare in conflitto con l'autonomia delle singole scuole. Autonomia sociale significa infatti non tanto autonomia della singola scuola considerata come un gruppo o come un'organizzazione sociale, quanto libertà per gruppi e organizzazioni sociali più ampi, operanti sul terreno privato-mercantile o privato-sociale, di istituire scuole governandole nei modi ritenuti più opportuni. Si formano così le “cordate” delle scuole di questa o quella confessione religiosa, di questo o quel gruppo etnico, di questo o quel movimento politico o culturale, di questa o quella associazione gestionale. In ognuna di queste evenienze è assai facile che accada – di fatto accade quasi sempre – che l'organizzazione-madre si preoccupi di conformare le scuole-figlie ai propri orientamenti e

interessi in maniera molto pronunciata (per esempio vincolando i modi di selezione degli insegnanti, determinando la “filosofia” educativa della singola unità scolastica), più di quanto non faccia lo Stato liberal-democratico contemporaneo con le sue scuole. Di qui una limitazione inevitabile per i tre principi su cui si fonda l'autonomia scolastica: il professionismo, il partecipazionismo, lo stesso managerialismo. Tant'è vero che in taluni paesi come l'Inghilterra, l'organo pubblico che finanzia una scuola privata le impone al tempo stesso una certa composizione del suo organo di gestione che assicuri la presenza di insegnanti e genitori eletti dalle rispettive componenti.

Il concetto di autonomia va peraltro articolato non solo in ordine ai soggetti socio-istituzionali cui essa è riconosciuta, ma anche in ordine agli ambiti oggettivi nei quali può avere applicazione. Sotto questo aspetto possiamo distinguere ad esempio un'autonomia *organizzativa*, un'autonomia *finanziaria* e un'autonomia *didattica o curricolare*.

Come mostra il rapporto del CLAS anche nei sistemi ove è riconosciuto un qualche spazio, maggiore o minore, alle autonomie sociali (l'Olanda, il Belgio, la Francia) non si danno né una vera e propria autonomia didattico-curricolare, e nemmeno una vera e propria autonomia organizzativa. La scuola privata somiglia come una goccia d'acqua alla scuola pubblica, tranne che per una propria connotazione etico-culturale che corre sotto i programmi e i metodi didattici senza però condizionarli. Non vi è insomma autonomia nel *come* insegnare o nel *cosa* insegnare, che sono questioni coperte da una normativa restrittiva a carattere statale, ma vi è una autonomia sul *per quale ideologia* per quale tipo di uomo o di cittadino, insegnare. Qualcosa che attiene più ai fini (ad una parte dei fini, quelli extracognitivi) che ai mezzi.

Senza escludere una certa autonomia dei fini, su cui farò dopo qualche osservazione, è proprio l'autonomia nella scelta dei mezzi, in particolare dei mezzi didattici, quella che dovrebbe trovare più ampia applicazione dato il carattere specialistico delle attività formative. Ebbene da questo punto di vista il vero e proprio “clivage” è quello che separa la scuola inglese da tutte le altre, le nostre naturalmente incluse. Che poi di fatto, come oggi si sente dire più spesso di ieri, le scuole o gli insegnanti che lo vogliano possano avvalersi dei margini di libertà presenti anche in un contesto di iper-regolamentazione, non vi è dubbio. Tuttavia perché in tale contesto si sviluppino iniziative innovative e di qualità, occorre che si riuniscano una

serie di circostanze favorevoli, ciò che raramente accade. E anche quando accade, l'assenza di meccanismi di valutazione dei risultati che è tipica dei sistemi iper-regolamentati, rende impossibile verificare la qualità effettiva delle iniziative, e attivare processi di disseminazione.

Concordo dunque con il rapporto CLAS nel ritenere che per la diffusione dell'autonomia scolastica sia necessario decentralizzare e deburocratizzare – il che significa soprattutto deformatizzare – il nostro sistema organizzativo dell'istruzione.

Su questa strada si tratta però di sciogliere due nodi. Il primo riguarda il dilemma pubblico-privato, il secondo le strategie di transizione.

Il *dilemma pubblico-privato* nella situazione italiana non è di importanza cruciale come in altri paesi. Non vi è ragione di ritenere, infatti, che il settore privato, da noi particolarmente ristretto, possa, se situato in un contesto più concorrenziale dell'attuale, pervenire a dimensioni di diffusione paragonabili a quelle di altri paesi ove hanno operato fattori storici diversi.

Il CLAS propone un sistema di concorrenza regolata – nella parificazione – tra scuole pubbliche e private, e fra le stesse scuole pubbliche. Uno schema di questo tipo ha il vantaggio indubbio di incidere innanzitutto nel settore pubblico, mettendo le scuole in condizioni di autonomia competitiva. Occorre tuttavia affrontare due questioni di ordine teorico: a) se una scuola che abbia finalità in qualche modo “di parte” (la formazione del cattolico) possa essere posta sullo stesso piano – relativamente all'interesse pubblico e quindi al finanziamento – di una scuola a finalità più universalistiche e integrative (la formazione dell'uomo e del cittadino); b) se esistono nell'istruzione le condizioni per l'instaurazione di un mercato concorrenziale.

Credo che ad ambedue questi quesiti si possano dare risposte diverse secondo i tipi di scuole: secondo che si tratti di scuole dell'obbligo – ove l'istanza universalistica e integrativa è più forte e i presupposti oggettivi di un mercato concorrenziale più deboli – o di scuole post-obbligatorie (secondaria superiore, università, formazione professionale e degli adulti).

In ogni caso un mutamento così radicale nei sistemi di governo della scuola non è praticabile senza individuare alcune *strategie di transizione*. Queste potrebbero essere, ad esempio, le seguenti:

- riforma dei sistemi di formazione-aggiornamento dei docenti onde accrescerne la base di professionalizzazione;
- costruire e formare figure professionali oggi inesistenti come il progettista di formazione, o gravemente carenti come il manager della formazione

- realizzare processi di riforma, a partire dalla scuola secondaria superiore, di tipo processuale, sperimentale e basati anche sull'iniziativa autonoma delle singole scuole;
- accrescere l'autonomia finanziaria e amministrativa degli istituti scolastici;
- creare strutture adeguate, anche a livello nazionale, per il supporto tecnico alle innovazioni nel sistema scolastico e per la verifica dei risultati;
- avviare la realizzazione di sistemi concorrenziali, con uno spostamento parziale del finanziamento pubblico dalle istituzioni agli utenti, e con un incremento quindi dei prezzi di erogazione dei servizi formativi, cominciando dai settori più adatti.

Mario Caronna

*(Coordinatore scientifico del Centro Studi di Milano)*

Il tema del mio intervento riguarda in primo luogo lo stretto legame che a mio avviso deve esistere fra quella più ampia autonomia degli istituti scolastici auspicata dal documento preparatorio del presente convegno – documento che condivido – e un nuovo modo di pensare la riforma generale della scuola secondaria superiore.

In secondo luogo, nella parte finale del mio intervento vorrei avanzare alcune considerazioni sulla questione del mercato del lavoro docente.

Nel 1986 possiamo celebrare il ventennale di una riforma non fatta: il 1966 fu infatti l'anno del Convegno dell'Umanitaria di Milano che lanciò per la prima volta la proposta di riforma della secondaria superiore, proposta poi consolidata e ufficializzata a Frascati nel 1970. Vale la pena di chiedersi il perché di tale gravidanza da dinosauro, gravidanza del resto isterica perché nulla è stato, è e sarà partorito. E le ragioni di questa mancata nascita non sono certo legate alla mancanza di volontà politica, poiché in questo ventennio si sono susseguiti governi e maggioranze i più diversi ma non servirono ad agevolare il parto né governi stimolati dalle lotte del '68, né larghissime maggioranze parlamentari prive quasi di opposizione, né esecutivi deboli, né governi forti e duraturi.

Allora se non alla vicenda politica, se non al “fuori di sé”, quell'impasse può ricondursi all'”in sé”: voglio dire che le ragioni del mancato appuntamento stanno forse proprio nel modello arretrato di riforma generale della scuola che informava quell'orientamento. Il modello era il seguente: una riforma che si propone di durare perché si ritiene in grado di presentare una idea-forza totalizzante, in grado cioè di garantire una unificazione del sapere solida, certa e di lunghissimo periodo, quasi eterna. Non era forse lo stesso modello della vecchia riforma Gentile, così vituperata a parole, a presiedere al progetto di sostituire all'idea-forza dello storicismo idealisti-

co un'asse culturale di taglio marxistizzante che correlasse la storia dello sviluppo delle forze produttive con lo sviluppo della cultura e della scienza?

Il fatto è che il nuovo progetto di riforma andò invecchiando prima di essere realizzato poiché invecchiava il progetto culturale che ne stava alla base: e la produzione di nuovi modelli, di dimensioni culturali generali sempre nuove, è così rapida nel nostro tempo che è messa in gioco la stessa possibilità che un'idea-forza totalizzante sia in grado per un lungo periodo di unificare il sistema del sapere. Infatti la crisi del marxismo condusse con sé l'invecchiamento di quel progetto di riforma e di asse culturale, sostituendolo con un orientamento nuovo tutto volto a favorire l'acquisizione delle nuove tecnologie dell'informatica, e della logica-matematica che ne sta alla base, orientamento però che già appare invecchiato di fronte a più recenti tendenze della pedagogia americana volte a valorizzare lo studio della tradizionale cultura di base umanistico-filosofica: tali posizioni vedono nella educazione della parte destra del cervello – quella della intuizione e del “pensiero diagonale” – una maggiore utilità per la formazione di quella creatività individuale, virtù indispensabile del futuro lavoratore, sempre più esposto ai venti della mobilità e della concorrenzialità.

Ha ragione il Senatore Valitutti a tuonare, come ha fatto anche qui, contro riforme generali che pretendono di ridisegnare l'universo mondo. Esse, oltre a peccare di autoritarismo, comportano gravi sprechi di risorse per il paese che si risveglia con strumenti spuntati.

Oggi, come dicevo, è talmente accelerata la produzione del sapere che i modelli generali invecchiano subito ed è questo forse il fascino maggiore – pur rischioso – della nostra epoca. Sposo quindi quanto sostenne a questo proposito, non ricordo se in questa sede ma certo recentemente, il Sottosegretario di Stato Senatore Covatta affermando che i programmi della nuova scuola d'obbligo aumentata di un biennio andranno rivisitati almeno fra cinque anni.

Un'altra considerazione: oggi una riforma della stessa ampiezza e ambizione di durata di quella Gentile sarebbe peggiore della progenitrice. Infatti, se un tempo furono i filosofi di un solo orientamento culturale a delineare la scuola-città del sole, faro eterno e immutabile, oggi sono chiamati a operare pedagogisti che grandi sforzi devono fare per trovare un equilibrio di compromesso fra le tante spinte culturali pluralistiche che, per fortuna, vivono nella realtà presente, ma che quindi tendono a produrre dei programmi che dovranno calare dall'alto *erga omnes* ed essere indossati da

tutti: e tutto ciò non può non andare a scapito della chiarezza degli orientamenti che, affollati insieme in precari equilibri, pur continuano a sussistere, mascherati sotto il gergo “pedagoghese”.

Questo tipo di grande riforma basata sul compromesso appare l'unica possibile oggi, ma è probabile che accentuerebbe l'ppiattimento di cui già soffre la nostra scuola. Inoltre l'alto livello culturale costruito a tavolino dai pedagogisti non è mai adeguato alla realtà di una formazione di base sempre più degradata prodotta dalla nostra scuola: si pensi al grande divario fra l'alto livello culturale previsto e proposto dai nuovi programmi del '79 della scuola media inferiore e il livello produttivo sempre più basso di quel settore della scuola nazionale. Del resto il peggior difetto della grande riforma calata dall'alto è sempre stato il disinteresse per la attuazione concreta di grandi modelli composamente tracciati e affidati al colto e all'inclita.

Basta quindi l'idea di grande riforma.

È invece molto più adeguato alla realtà composita pluralistica e mobile del paese, ma anche alla complessità e mobilità della cultura mondiale, pensare, per la secondaria superiore almeno, ad un nuovo modello di riforma della scuola, attuata e gestita dal basso, basato cioè sulla autonomia piena e sulla concorrenzialità, in primo luogo culturale, degli istituti scolastici statali e privati messi in grado di presentare diversi modelli formativi, ovviamente nel quadro nazionale unitario di un sistema pubblico.

Lasciamo che cento fiori fioriscano, in un quadro di maggiore libertà, pluralismo, e insieme di efficienza. Il mercato – in questo caso gli utenti, le famiglie e gli studenti – faranno giustizia dei modelli carenti; la scuola buona cacerà la cattiva, ossia, come sostiene il documento del CLAS, costringerà la cattiva a diventare buona.

Non vorrei però essere frainteso: non penso certo che i cento fiori possano fiorire in condizioni di totale anarchia. È indispensabile, e anche qui concordo con il CLAS e con la Fondazione Agnelli, che le scuole, di Stato e private, godano sì di un'amplissima autonomia ma facciano parte come dicevo di un sistema pubblico che accompagni il necessario sostegno finanziario pubblico con il pubblico oculato controllo. Controllo del raggiungimento di standard minimi di rendimento da parte di ogni singolo istituto scolastico, delle sue capacità innovative, e, naturalmente dello stesso sistema di programmi proposto.

Ma è giusto che tale controllo delle programmazioni sia attuato da un organismo indifferente e burocratico quale il Ministero della P.I. e dai suoi

consulenti più o meno istituzionali? Non andrebbe forse pensato all'uopo un organismo pubblico più agile e autonomo?

È un problema appena sbizzato che lascio al prosieguo della discussione.

Ed eccomi al secondo punto del mio intervento, la questione del mercato del lavoro docente.

Se è vero che la crisi del nostro sistema scuola sta nel carattere autoritario, e obsoleto, dei suoi modelli culturali, per risolvere quella crisi non è certo meno necessaria un'altra libertà: quella del mercato del lavoro docente.

La dottoressa Luisa Ribolzi nella sua brillante relazione ha sostenuto giustamente che una buona scuola è fatta da buoni consumatori. Credo che vorrà concordare con me che essa è anche fatta da buoni operatori.

Di questo sono convinte le famiglie che, nella scarsissima possibilità di scelta che oggi hanno si informano delle sezioni dove ci sono insegnanti professionalmente validi.

Va certamente accettata la strategia di gradualità di aggiustamenti proposta nel documento della Fondazione Agnelli, utile per attuare un progetto tanto rivoluzionario come quello che essa propone; ma per quanto riguarda lo sviluppo della libertà del mercato del lavoro docente forse bisognerebbe procedere con maggiore radicalità e decisione.

Mi permetto quindi in chiusura di fare alcune dichiarazioni di concordanza e di dissenso con il documento, sempre in merito alla questione del lavoro docente:

1. Sono d'accordo con la necessità di una ricca qualificazione degli insegnanti nella formazione iniziale (è assurdo che l'Italia sia l'unico paese in cui non si preveda una specifica formazione iniziale degli insegnanti).
2. È altresì necessaria la riqualificazione del sistema pubblico di aggiornamento degli insegnanti (tale sistema in Italia esiste, contrariamente a quanto afferma il documento, che in qualche punto appare invecchiato – necessariamente del resto, vista la sua storia). Una rivisitazione del sistema IRSSAE potrebbe far scemare l'enfasi un po' eccessiva che il documento pone sul sistema ispettivo.
3. Invece non appare né sufficiente né adeguato il proposto sistema degli incentivi salariali al fine di valorizzare il merito del lavoro docente.

In particolare non mi convince la proposta, che viene da più parti, di commisurare lo stipendio degli insegnanti all'aggiornamento attuato.

L'aggiornamento è un diritto-dovere di ogni lavoratore e quindi l'im-

prenditore, pubblico e privato, deve consentire le più favorevoli condizioni per soddisfare questa esigenza (ad esempio non solo favorendo il ricorso gratuito all'aggiornamento, ma anche remunerando lo stesso come attività di servizio a tutti gli effetti).

Ma l'aggiornamento è solo il presupposto del merito del lavoro docente che va conquistato nel suo campo proprio, nel diretto rapporto con gli studenti.

Evitiamo con incentivi mal studiati di alimentare schiere di formatori e di formatori dei formatori che tendano a sfuggire, verso mansioni improprie, al lavoro di cattedra, oggi, a causa dell'appiattimento in atto, sentito spesso come frustrante.

Solo nel concreto contatto con gli studenti si può mettere in luce il merito del lavoro docente: la classe è per l'insegnante quello che per il medico è la corsia e il contatto con i malati (*absit iniuria verbis*). Ma allora solo il libero mercato del lavoro può consentire la valorizzazione del merito e della professionalità docente. Andrebbe quindi studiato un sistema che consenta agli insegnanti di contrattare liberamente con le singole scuole che li vogliono nel loro organico una parte di salario, oltre una base stipendiale prevista dal contratto minimo nazionale.

Infine confesso di non aver ben capito la proposta del documento relativa alla istituzione di un albo territoriale degli insegnanti. Esiste un mercato del lavoro nazionale, se non europeo, per tutti i lavoratori; perché per gli insegnanti pensare a un mercato del lavoro ristretto alla regione se non addirittura alla provincia? Se si vuole istituire una scuola nuova a Capo d'Orlando perché poter usufruire soltanto di insegnanti della provincia di Messina?

Si pensi che in un sistema libero, pluralistico e pubblico come quello previsto dal CLAS e dalla Fondazione Agnelli verrebbero comunque meno le distorsioni del sistema attuale dei trasferimenti di insegnanti, perché appunto non si tratterebbe più di trasferimenti automatici, ma di libera contrattazione fra singoli istituti scolastici e docenti sulla base della professionalità e della adesione al modello culturale attuato in quell'istituto.

Il dissenso è però una piccolissima parte rispetto a un ampio consenso personale nei confronti di un documento così ricco e articolato e che ci ha consentito un liberissimo dibattito.

Adriana Rosas

*(Ricercatore presso il CLAS)*

In questo mio intervento vorrei richiamare l'attenzione su due temi che ritengo possano aiutare ad uscire dall'impasse in cui la scuola italiana e, in particolare, la politica scolastica italiana si dibattono da anni.

Prima osservazione: alcuni degli interventi che mi hanno preceduto hanno sottolineato, contrapponendola alla staticità dell'apparato, la dinamicità dell'organizzazione scolastica, che utilizza tutti gli spazi di autonomia decisionale concessi dalla legislazione per realizzare esperienze innovative. Pur considerando assai positivamente nel suo complesso il fatto che esistano tante esperienze di questo tipo, mi preme sottolineare anche il carattere di "pericolosità" e, soprattutto, la dispendiosità.

Un esempio: che due licei classici impiantino una sperimentazione per l'introduzione dell'informatica nel curriculum comporta costi ingenti, per la progettazione, la formazione degli insegnanti, la messa a punto di materiale ecc., oltre che per l'acquisto delle apparecchiature. Chiaramente molti costi potrebbero essere abbattuti se, magari a scapito di un po' di creatività dei singoli, il progetto si basasse sulle acquisizioni di esperienze precedenti. Per fare ciò sarebbe necessario disporre, però, di un'informazione, dettagliata e veloce, sul progetto e sulle modalità di realizzazione, che comprendesse anche una valutazione globale condotta su basi scientifiche, sia riguardo ai risultati ottenuti in relazione ai mezzi utilizzati (valutazione di efficienza) sia riguardo ai risultati ottenuti in relazione agli obiettivi "politici" (valutazione di efficacia).

Manca ancora, in Italia, l'attenzione per la ricerca valutativa, settore per cui invece grande interesse mostrano alcuni organismi internazionali: penso ad esempio alla Comunità Europea, che sistematicamente destina una parte considerevole del budget di ogni sperimentazione agli studi di valutazione. Manca attenzione a questo settore di ricerca da un lato perché i sin-

goli responsabili di progetto hanno paura della valutazione (anche della auto-valutazione!), dato che la intendono come un giudizio sul loro operato, dall'altro perché l'amministrazione scolastica non si sente autorizzata a definire obiettivi "politici" condivisi, in rapporto ai quali valutare sia le sperimentazioni sia la normale attività scolastica.

Eppure, la strada della ricerca valutativa resta l'unica possibile per evitare, oltre alla dispersione delle risorse, la completa anarchia nel sistema scolastico. Senza uno strumento di questo tipo, la creatività rischia di frantumare il sistema scolastico e di renderlo, come in parte già si può osservare, ingovernabile. Con questo strumento, invece, è possibile assoggettare ogni sperimentazione ad una politica educativa organica e coerente al suo interno.

In concreto, l'amministrazione scolastica dovrebbe perdere i suoi caratteri di controllore fiscalmente burocratico per diventare organo di "controllo" della qualità dell'istruzione, dotandosi internamente di uno staff qualificato o, in alternativa, affidando questo incarico ad un ente esterno competente in materia.

Seconda osservazione: gli interventi presentati finora, mantenendosi, pur nella grande diversità di accenti, nel solco tracciato dalla ricerca, si sono soffermati a parlare della scuola. A mio avviso, però, occuparsi solo della scuola (sia pure come sistema) per evidenziarne mancanze da eliminare, problemi da risolvere o aspetti positivi da incentivare, costringe inevitabilmente a perdere di vista la realtà del processo educativo o di socializzazione, in cui la scuola gioca oggi un ruolo sempre meno decisivo.

Gran parte dei problemi, anche interni, che hanno travagliato il sistema scolastico negli ultimi decenni ha avuto come causa principale il sovraccarico funzionale, che può essere considerato, utilizzando la definizione di Boudon, come un effetto perverso, ovvero come un risultato non ricercato generatosi dal sommarsi di azioni individuali che si prefiggevano tutt'altro obiettivo. Ma tale sovraccarico è già stato, in realtà, ridimensionato, non tanto dai gestori della scuola (leggasi legislatori, ma anche amministratori pubblici) quanto dalla società nel suo complesso.

Infatti, molti utenti della scuola si sono resi conto che essa era incapace di rispondere a tutte le loro esigenze di formazione e che forse non era neppure ragionevole chiederlo.

Conseguentemente, il percorso formativo dei singoli è andato sempre più spezzettandosi e differenziandosi dal percorso standard, si è allungato

passando per momenti e strutture non “ufficiali”; l'individuo si è sentito, sempre più, personalmente investito dell'onere di costruire e organizzare il proprio percorso formativo scegliendo fra le offerte scolastiche (statali e non statali) e le offerte extrascolastiche.

Anche la crescita di un mercato formativo così sfaccettato può essere considerato un “effetto perverso”, ma oggi è di fatto una realtà con cui a livello legislativo è necessario fare i conti.

È fondato ritenere che i cambiamenti culturali e sociali innescati dalla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione esigeranno una ulteriore ridefinizione del ruolo della scuola e comporteranno una ancor più evidente perdita di centralità della scuola vista come dispensatrice di nozioni. Una ipotesi di soluzione a questo livello sta nell'attribuire alla scuola compiti di coordinamento di un processo educativo cui essa coopera, valorizzando le sue risorse interne (in particolare le capacità degli insegnanti) più dal punto di vista metodologico che da quello contenutistico.

In quest'ottica, ritengo che, dal punto di vista politico, sia importante legittimare (riconoscere validità) a tutte le agenzie che fanno educazione, valutandone, in maniera non burocratica, i risultati.

Il dilemma pubblico-privato non si risolve, a mio avviso, in un riconoscimento formale del valore pubblico della scuola privata, ma ancor più a monte nel riconoscimento del valore *se questo valore esiste* di iniziative e percorsi formativi differenziati, che permettano il raggiungimento di obiettivi indicati e condivisi.

Rimettere a posto, con una nuova legislazione, tutti i cocci della scuola, buttando via qualcosa (ad esempio il centralismo burocratico) e valorizzando qualcos'altro (esempio la creatività dei singoli istituti) potrebbe non servire né ai fini sociali né a quelli individuali, se non venisse risolto il problema più grosso del sistema scolastico: quello delle sue funzioni, del suo ruolo all'interno di un sistema formativo complesso.

Dott. Giovanni Tesoro

*(Ricercatore presso l'ISGO - Istituto di Studi per la Gestione e l'Organizzazione)*

Gli interventi sino ad ora ascoltati oscillano da una denuncia delle attuali quanto storiche disfunzioni della scuola italiana ad una proposizione, spesso esposta in termini esemplificativi, di esperienze di significativa innovatività.

Ritengo di dissentire dall'una e dall'altra posizione, se assunte singolarmente, ma di dividerle ambedue, invece, se considerate come differenti e complementari modi di leggere la complessa realtà scolastica italiana.

La bottiglia, per intenderci, può essere considerata mezza piena e mezza vuota, nessuna delle due affermazioni, pure così differenti (specie se articolate in approfondite analisi con oggetti più complessi) può essere considerata errata, ambedue rispecchiano la realtà, ma nel farlo la interpretano. È appunto nella interpretazione delle realtà che prende corpo la conoscenza ed è nel suo manifestarsi in forma paradigmatica che essa pone le basi e stabilisce le regole della sua negazione o, se si vuole, del suo superamento.

La scuola italiana, quindi – scusatemi la sbrigatività dell'argomentare – è in crisi e non funziona, ma riesce anche ad esprimere meravigliose isole di concreta creatività dando luogo ad iniziative tanto suggestive per ambizione e ampiezza di respiro quanto generalmente condivisibili per l'evidenza dei risultati ed il solido pragmatismo che le informa.

D'altra parte l'ottimismo dell'eccezione (c'è speranza se questo accade a...) se da un lato ha un indubbio valore pedagogico dall'altro mostra qualche limite sul piano analitico.

Scuola pubblica? Scuola privata? Un falso dilemma. La tesi che non tutto ciò che è pubblico debba essere statale ritengo che sia più che condivisibile. Tempo addietro, ed in particolare nel secolo scorso, non pochi furono coloro che svilupparono questa tesi e per conclude-

re che l'interesse pubblico fosse in netta contraddizione con quello statale.

Qui più che contraddizione fra i due termini mi pare se ne suggerisca una forma di coesistenza: l'apertura di una "nicchia" pubblica all'interno di un monopolio statale.

Questa nicchia però dovrebbe essere sostenuta e alimentata dallo Stato; cosa peraltro non nuova nel sistema scolastico italiano. Sui motivi della bontà di una nicchia pubblica lascio la parola a chi sostiene tale ipotesi. Non si può analizzare seriamente la questione nello spazio di pochi minuti. Diverso sarebbe stato se si fosse sostenuta, in questo campo, la bontà del sistema privato su quello statale. La scuola privata in Italia, fatte le dovute eccezioni, che tali però restano, non ha molto di cui andare fiera. Non sempre si può semplicemente invocare il mercato come elemento ultimo regolatore o, se comunque si vuole farlo, bisogna avere ben chiaro cosa si compra e cosa si vende ed essere consapevoli, ad esempio, della differenza fra concepire come oggetto di scambio una certa formazione, un servizio, che nello specifico può essere definito un corso di studi o invece un titolo, una legittimazione formale ad esercitare una professione o a proseguire gli studi. Non voglio con questo evocare lo spettro di un periodo nel quale anche le cariche pubbliche nonché la salvezza delle anime erano regolate dal mercato ed avevano una loro quotazione; ritengo però che analizzare le cose nella loro specificità può aiutare a fare chiarezza.

Come ha indicato in alcuni suoi scritti il prof. Romei la scuola è realizzatrice ed erogatrice di un prodotto/servizio che altro non è che il corso di studi. Il prodotto/servizio "corso di studi", però, non esaurisce l'oggetto di scambio realizzato dalla scuola, almeno nel nostro sistema.

Oltre al corso di studi la scuola offre a chi la frequenta, almeno per certi ordini e gradi, la legittimità ad esercitare una certa professione, o, più semplicemente, la possibilità di accedere ad un livello di studi superiore.

Il diploma o la laurea, in quelle che sono le sue caratteristiche di formale legittimazione all'esercizio di una professione, costituiscono anch'esse l'oggetto di scambio tra scuola e studenti, in altri termini, tra il sistema scolastico ed il suo utente diretto. Ma la scuola, fornendo una legittimazione pubblica ad un singolo individuo, dà qualcosa anche alla comunità, alla società. Fornisce in altri termini una certificazione, una garanzia, rassicura il singolo cittadino, come individuo, ed il sistema sociale nelle sue articolazioni. Rassicura che il signor... è in condizioni, è capace, ha avuto la forma-

zione sufficiente a fare quel qualcosa per cui ha investito anni del suo tempo in una istituzione scolastica.

Va però detto che la scuola come istituzione legittimante non la si ritrova in tutti i paesi. Questa caratteristica non le è, quindi, intrinsecamente legata e necessariamente conseguente. È il sistema sociale che stabilisce quali debbano essere le caratteristiche di questa istituzione. Un'ipotesi di estensione della scuola pubblica non statale dovrebbe fare chiarezza anche su questi aspetti citati e stabilire se il "contratto" fra sistema scolastico e sistema sociale deve rimanere invariato o se ne debbano cambiare le condizioni, se la scuola debba o meno ed in che forma essere garante nei confronti della società dello svolgimento della propria funzione.

Vi è, quindi, un primo problema da chiarire e si tratta del rapporto fra sistema sociale nel suo complesso e sistema scolastico. C'è poi un'altra questione. Questa riguarda i rapporti all'interno del sistema scolastico.

Non di rado capita di rilevare che molti identificano il sistema col singolo istituto scolastico e l'attività del singolo istituto scolastico con quella del singolo insegnante. La scuola finisce così per essere rappresentata dall'insegnante in classe che fa lezione. Questo tipo di riduzione interpretativa determina una gran confusione e rende impossibile il benché minimo livello di analisi della questione.

Il sistema scolastico, anche se spesso così appare, non è un insieme di monadi autosufficienti e che esauriscono in se stesse il senso ed il modo del loro funzionamento.

Il sistema scolastico è estremamente differenziato ed è sottoposto ad una miriade di sollecitazioni dall'ambiente esterno; sollecitazioni sempre più numerose, sollecitazioni che si avvicinano ad un ritmo sempre più accelerato, dall'aspetto mutevole e con una vita media più breve.

Il sistema scolastico deve avere tempi di reazione più brevi, i suoi presidi territoriali – i singoli istituti – devono operare in condizioni di maggiore autonomia, ma contemporaneamente, e questa non è una contraddizione, deve essere fornito di un tessuto connettivo e di una struttura di integrazione tali da far sì che questa accelerazione di reazione, che questa maggiore autonomia, che questa maggiore velocità di mutamento non si trasformino in altrettante spinte centrifughe e disintegranti.

L'attuale struttura di integrazione e di governo centrale e periferico della scuola è in gran parte inadeguata alle esigenze del sistema scolastico nelle sue forme più evolute.

Vi sono poi una serie di altri soggetti istituzionali che interagiscono col sistema scolastico a livelli più ampi rispetto a quelli del singolo istituto; anche questi però, non riescono, nei fatti, a svolgere alcuna significativa funzione di collegamento. Ritengo quindi sia importante affrontare seriamente il problema dei meccanismi e delle strutture di integrazione del sistema scolastico a livello nazionale e a livello locale: regionale, provinciale, comunale e/o distrettuale. Meccanismi e strutture, queste, che non possono farsi esclusivamente carico di garantire il rispetto formale della norma e la gestione giuridica del personale.

Vi è poi un terzo livello di analisi relativo al problema del funzionamento del sistema scolastico ed è quello legato al modo di funzionamento del singolo istituto scolastico.

Il sistema scolastico nel suo complesso ed i singoli istituti sono delle organizzazioni e come tali vanno analizzati e gestiti. È vero che la consapevolezza di ciò si sta incominciando a diffondere ma ancora in modo lento e circoscritto ad alcune significative esperienze. Fino a quando non si affronteranno i problemi della scuola, considerata in quanto organizzazione, soluzioni di tipo istituzionale non saranno comunque in grado di risolvere i problemi nodali che possono essere ricondotti, con una frase, alla qualità del servizio fornito.

Vorrei concludere questo intervento comunicando alcune considerazioni scaturite dall'attività di ricerca che da qualche tempo sto conducendo sul modo di funzionamento degli istituti scolastici in quanto organizzazioni.

Un primo elemento è che una discriminante fondamentale nell'agire organizzativo di un istituto scolastico è dato dal livello di elaborazione di identità che quest'ultimo è riuscito a realizzare. Una scuola che agisce in maniera "inconsapevole", cioè priva di una identità e di un progetto cosciente, è destinata ad ottenere risultati assai modesti. Una scuola di questo genere finisce per essere eterodiretta, per avere come criterio guida l'osservanza della norma in quelli che sono i suoi aspetti formali e prescrittivi perdendo invece di vista gli obiettivi che spesso la norma stessa prevede o dei quali essa si propone come strumento attuativo.

Un secondo elemento è dato dall'importanza che assume nella scuola la capacità o meno, per questa, di agire in modo integrato. Questa si rivela essere una discriminante di fondo tanto più significativa in quanto il modo di funzionamento tradizionale della scuola è di tipo disintegrato e l'inversione di questa tendenza sembra essere possibile solo a condizione:

- a) di dedicare molte e consapevoli energie in questa direzione;
- b) di approntare strumenti organizzativi e gestionali tali da trasformare una generica volontà in precise e puntuali modalità operative;
- c) di differenziare i ruoli organizzativi effettivi rispetto a quelli formalmente previsti.

Altro elemento significativo è dato dalla consapevolezza di essere e dalla capacità di agire come sistema ed in particolare come sistema aperto e non semplicemente come istituzione. Essere quindi consapevoli della propria dipendenza dall'ambiente esterno o, se si vuole, della permeabilità che, se realizzata, consente un continuo arricchimento del sistema e del suo interscambio oltre che una continua ricerca di nuovi ed evoluti equilibri.

Un quarto elemento, strettamente collegato al precedente, è dato dalla capacità di porre in essere un'azione strategica o, se si vuole, più semplicemente, di articolare i fini in obiettivi, di predisporre gli strumenti e reperire i mezzi per il loro raggiungimento e di effettuare un'azione di controllo e verifica fra i risultati attesi e quelli effettivamente conseguiti.

Presupposto per questo modo di gestire la scuola, è la consapevolezza che i vincoli posti dalla norma, per quanto rigidi e prescrittivi, possono essere "forzati" e consentono un margine di gestione. Non debbono, in altri termini, essere percepiti unicamente come inibenti rispetto all'azione programmatoria della singola scuola.

A questo proposito è sicuramente significativo notare come gli istituti più attivi siano impegnati nel reperimento delle risorse da loro ritenute necessarie e come un certo spirito imprenditivo, per quanto ancora fortemente circoscritto, si vada sempre più facendo spazio nel mondo della scuola.

Se in alcune scuole è stato dato di constatare come esse si percepiscano ed agiscano come sistema, molto più raramente è capitato che esse si siano percepite come sottosistema di un sistema più vasto. Si è notato infatti che scuole a forte integrazione e con una decisa immagine ed identità, da un lato fossero consapevoli di essere al loro interno dei sistemi, ma dall'altro, se in parte ammettevano di essere dei sistemi aperti in quanto oggettivamente dipendenti dall'ambiente esterno, finivano poi per scegliere di agire come monadi necessariamente ed oggettivamente dipendenti, ma certo non soggettivamente integrate col macrosistema.

Questa contraddizione si ritiene sia di particolare interesse ai fini dell'attuazione di una programmazione inter-istituzionale ed andrebbe ulteriormente analizzata.

Inoltre, e senza nulla togliere all'importanza ed al peso degli altri soggetti presenti all'interno del sistema scolastico, si è notato come quest'ultimo finisca per essere estremamente dipendente dalle caratteristiche della direzione dell'istituto.

Questa, probabilmente, è una conseguenza della tradizionale struttura a "pettine" in cui, da sempre, sono organizzati i singoli istituti. Purtroppo, allo stato attuale, sembra che gli unici agenti capaci di ridimensionare il ruolo del preside siano i presidi stessi e, paradossalmente, i più attivi fra loro.

Questa contraddizione, indubbiamente, finirà per pesare nel processo di cambiamento nella scuola.

Luisa Ribolzi  
(CLAS)

### *Considerazioni conclusive*

Certamente sarebbe contraddittorio, dopo aver teorizzato il valore della processualità e della disponibilità a cambiare, chiudere questo dibattito con delle vere e proprie conclusioni. Queste mie sono “indicazioni conclusive”, in quanto riprendono alcuni spunti emersi oggi, e li ripropongono alla riflessione e alla discussione.

Innanzitutto, vorrei riprendere e sottolineare l’invito, fatto da più parti, a *valorizzare l’esistente*. L’immagine della scuola, ha detto Bechelloni, è molto più negativa della realtà: siamo di fronte ad un corpo vivo dalle molteplici sfaccettature, che ha dimostrato nei fatti di sapersi adeguare, anche se forse non compiutamente, alle trasformazioni sociali. Bisogna respingere la tendenza a scaricare le responsabilità dei fallimenti su una struttura anonima e genericamente ostile, senza essere poi capaci di assumere decisioni anche piccole, come quelle citate a proposito del calendario scolastico. La cultura del lamento è improduttiva: giustamente il dottor Romei ha chiamato “tendenza al cupio dissolvi” l’atteggiamento quasi masochistico così diffuso tra gli operatori della scuola.

Il cardine di questo adattamento è la diffusione, spesso sotterranea e poco nota, di forme di *sperimentazione*: una scuola secondaria su sei, ha detto Allulli, adotta forme di sperimentazione, e batte sentieri che però restano estranei al dibattito politico, producendo così un “decentramento imperfetto”.

La capacità di cambiamento della scuola sta, dunque nella sperimentazione, e mi sembra interessante la proposta di Dupuis di estenderla alle forme organizzative, per consentire alle forze creative presenti nella scuola (e più ancora, direi io, nella società) di liberare le loro potenzialità. Mi è molto piaciuta la definizione proposta dal Senatore Valitutti della scuola “privata” che si giustifica un quanto “scuola inventiva”.

Ma l'invito a compiere scelte innovative comporta due conseguenze: da un lato, una *disponibilità a rischiare* che coinvolge tutti, dal politico al genitore al preside; dall'altro, come sottolinea ancora Allulli, la presenza di un supporto e di centri di *controllo della qualità*, che diano spazio solo a quelle realtà che si dimostrano valide.

Un'altro punto fondamentale, che è emerso dall'intervento dell'Onorevole Casati, è la necessità di *individuare i gangli vitali*, e di agire in questa direzione con una decisione che rompe con il passato. Il cambiamento necessario è radicale: non si può sommare il nuovo al vecchio, ha detto la dottoressa Alberici, nè introdurre una concorrenzialità fra *questo* pubblico e *questo* privato. Questa nuova tendenza, se si deve stare alle affermazioni del dottor Caruso, ha raggiunto perfino il Palazzo, e mi sembra di dovere sottolineare che le proposte ministeriali di decentramento amministrativo e di normativa del contratto degli insegnanti accolgono molti dei suggerimenti che la nostra ricerca considera prioritari, dalla riduzione degli automatismi nella carriera, al riconoscimento delle diverse professionalità, alla decisionalità accresciuta dell'unità scolastica indipendente dalla sua autonomia amministrativa<sup>1</sup>.

La scuola, allora, secondo le indicazioni fornite dal dottor Romei, sta finalmente valorizzando la cultura organizzativa, si sta chiedendo che cosa significa gestione del sistema formativo, e poi chi sia il soggetto di tale gestione? Personalmente, non sono molto ottimista sul fatto che questa concezione, auspicata anche da Martelli, sia molto diffusa: lo stesso richiamo alla "managerialità" del preside, giunto da più parti, mi sembra più un desiderio che la constatazione di una realtà, in un sistema che sembra incapace di far avanzare tutte le sue parti simultaneamente, in sintonia.

Ho lasciato per ultimo, e non a caso, il tema del rapporto tra pubblico e privato: e devo dire che mi fa molto piacere che, nei molti interventi che si sono susseguiti, esso sia emerso solo come caso particolare. Ciò significa, da un lato, che abbiamo visto bene individuando nel modello organizzativo la "variabile impazzita" che manda a picco la nostra scuola, come ha sottolineato il Sen. Valitutti; ma dall'altro lato significa anche che la cultura italiana, o almeno una parte di essa, sta uscendo dalla logica miope e ottocentesca della contrapposizione tra guelfi e ghibellini.

<sup>1</sup> Nel momento in cui vengono riviste le bozze (febbraio 1987) solo la parte finanziaria del nuovo contratto è stata sottoscritta, e il disegno di legge sul decentramento è ancora in discussione: ci auguriamo che nel momento della pubblicazione essi siano giunti al termine del loro lungo iter con vantaggio, innanzitutto, della qualità dell'istruzione.

Ma allora, se siamo tutti d'accordo, come mai questa riforma non si fa? Non si fa, io credo, perché ha ragione il professor Sechi: adottare questa logica vorrebbe dire cambiare le regole del gioco, e ciò non avviene senza rischio. La decisionalità politica è solo un primo passo: sono del tutto d'accordo con il professor Benadusi quando dice che il problema centrale è quello di *programmare la transizione*. In questa fase è anche necessario prevedere le resistenze, che verranno certo dall'apparato burocratico che teme di perdere potere, ma anche dagli insegnanti e dalle stesse famiglie.

Dagli insegnanti, perché nonostante il positivo approccio dei loro rappresentanti associativi e sindacali, contrari alla logica corporativa che schiaccia la professionalità del corpo docente, solo una parte ha intuito quali maggiori potenzialità potrebbero esprimere in una scuola non più burocratica, che ne valorizzasse le competenze. Si passerebbe, ha detto bene il professor Serreri, da una "subalternità assistita" ad un vero lavoro professionale, e addirittura, smontando la piramide gestionale, secondo la dottoressa Silvestri, non si potrebbe più parlare di "centro" e "periferia" del sistema formativo. Temo tuttavia, e spero che i fatti mi diano torto, che nonostante le posizioni avanzate dei loro rappresentanti, gli insegnanti nel loro insieme tendano a costituire un elemento di freno, piuttosto che di accelerazione, nella trasformazione organizzativa del sistema.

Dai genitori, perché accanto alla giusta rivendicazione di una formazione basata su valori condivisi (e questa notazione viene dal "laico" Sechi e dal "cattolico" Dupuis!) sta il timore della novità, il trovarsi protetti nell'abitudine della scuola statale. Non sono molte le famiglie che accettano il principio della concorrenza e dell'impegno personale: io ho parlato di "educazione del consumatore", e se me lo consentite riprendo questa asserzione sottolineandone la valenza positiva, non di condizionamento dall'esterno, ma di capacità di giudicare e sfruttare le potenzialità offerte dall'ambiente, anziché subirle passivamente.

Come avverrà questa transizione, io non sono in grado di dirlo: se la nostra ricerca parla di "più pubblico nel privato", altri hanno parlato di "più privato nel pubblico", e la professoressa Morselli fa riferimento ad una scuola statale che accoglie al suo interno elementi di autonomia, decentramento decisionale, concorrenzialità di progetto pedagogico, responsabilizzazione. Su questa immagine di scuola statale l'intera ricerca concorda: ma io non ritengo che possa realizzarsi se non in presenza di un sistema a opzioni multiple, un "sistema pubblico, dice Caronna, costituito da unità autonome".

Sperimentazione, impopolarità, disponibilità a rischiare: parole insolite nel contesto dell'organizzazione scolastica: ma se è vera l'ipotesi di una *centralità della formazione* nella nostra società, dobbiamo cambiare, prima ancora delle strutture, la mentalità. Non mi sembra casuale che su questo tema siano emerse affinità impensabili, e che forze sociali e politiche che hanno visioni assai differenziate della realtà siano disponibili a collaborare per dotare la società di una scuola all'altezza dei tempi. Come diceva il dottor Pacini in apertura, questa è una sfida che non possiamo permetterci di perdere, e considereremmo di aver raggiunto lo scopo non tanto se le nostre proposte venissero accettate, quanto se si dimostrassero capaci di riaprire il dibattito al livello che gli compete.

Finito di stampare il 28 Febbraio 1987  
dalle Arti Grafiche Fratelli Biamino - Torino  
Graphic Design: Promoteam - Torino

